



HA-JOON CHANG

MAUS **O MITO DO**
SAMARITANOS **LIVRE-COMÉRCIO E**
A HISTÓRIA SECRETA
DO CAPITALISMO

Prefácio à edição brasileira de
Luiz Carlos Bresser-Pereira



Ordem dos Economistas do Brasil
Cultura e Utilidade Pública



Maus Samaritanos

**O mito do livre-comércio e a história secreta do
capitalismo**

Ha-Joon Chang

CONTRACAPA

"Um livro astuto, vivaz e provocativo que nos conduz a vislumbrar novas perspectivas sobre a globalização."

JOSEPH E. STIGLITZ, autor de Livre-mercado para todos (CampusElsevier) e ganhador do Prêmio Nobel de Economia, 2001

"Este livro é maravilhoso. Boa pesquisa, panorâmico em seu escopo e belamente redigido. Maus Samaritanos é a resposta perfeita aos que acreditam no modelo de crescimento e globalização do 'um único tamanho serve para todos'. Recomendo que você o leia."

LARRY ELLIOTT, editor de Economia do Guardian

"Toda ortodoxia requer críticas efetivas. Provavelmente, Ha-Joon Chang é o crítico mais efetivo da globalização. Ele não nega os benefícios da integração que os países em desenvolvimento têm na economia mundial. Mas ele se baseia nas lições da história para argumentar que esses países precisam ter a opção de se integrar em seus próprios termos."

MARTIN WOLF, colunista chefe de Economia do Financial Times e autor de Why Globalization Works e de A reconstrução do sistema financeiro global (CampusElsevier)

ORELHA

É raro encontrar um livro que aborde, de uma perspectiva original, as questões mundiais, mas o renomado economista Ha-Joon Chang tem algumas inovações para contar sobre o futuro da globalização. Em tese, o autor argumenta que os países mais ricos do mundo e as instituições supranacionais como o FMI, o Banco Mundial e a OMC querem ver todos os países em desenvolvimento como sociedades industriais modernas. Mas, na prática, aqueles países do topo estão "chutando a escada" que eles mesmos subiram para atingir a riqueza.

Por quê? Porque os governos e as instituições ricas e poderosas são "Maus Samaritanos": suas intenções são sempre para o bem, mas sua ideologia simplista do livre-mercado e a compreensão equivocada da história os levam a cometer equívocos políticos e econômicos sobre os demais países. Chang demonstra isso por meio da comparação entre a rota de sucesso tomada pelos países economicamente vibrantes e a rota completamente diferente ditada aos países mais pobres do mundo. Ao tratar o assunto, ele, além de mostrar o quanto é confuso o pensamento a respeito de questões chave como o comércio internacional e o investimento externo, também defende a adoção de novas estratégias que poderiam levar a um mundo mais próspero e até mesmo surpreender e convencer os "Maus Samaritanos".

HA-JOON CHANG é um economista de Cambridge que, nas últimas duas décadas, tem pensado e pesquisado os temas relacionados ao desenvolvimento econômico e à globalização. Trabalhou como consultor do Banco Mundial, do Asian Development Bank, de várias agências da ONU, e com os governos do Brasil, Canadá, Japão, África do Sul, Inglaterra e Venezuela. Chang publicou vários artigos e livros, incluindo *Chutando a Escada*, que ganhou o Prêmio Myrdal de 2003 e foi traduzido para o português e para mais seis idiomas. Em 2005, ele e Richard Nelson, da Columbia University, receberam o Prêmio Leontief. Chang faz parte da equipe editorial do *Cambridge Journal of Economics* desde 1992.

CIP-Brasil. Catalogação-na-fonte

Sindicato Nacional dos Editores de Livros, RJ

C43m

Chang, Ha-Joon

Maus samaritanos: o mito do livre-comércio e a história secreta do capitalismo / Ha-Joon Chang; tradução Celina Martins Ramalho .— Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

Tradução de: Bad samaritans

ISBN 978-85-352-3084-0

1. Protecionismo e livre câmbio 2. Capitalismo. I. Título.

08-4207.

CDD: 382.71

CDU: 339.5.012.42

DEDICATÓRIA

Para Hee-Jeong

Sumário

[Capa](#)

[Texto da Capa](#)

[Contracapa](#)

[Orelha](#)

[Ficha catalográfica](#)

[Dedicatória](#)

[Apresentação à Edição Brasileira](#)

[Prefácio à Edição Brasileira](#)

[Agradecimentos](#)

[Prólogo. O milagre econômico de Moçambique](#)

[Notas de Rodapé — Prólogo](#)

[Capítulo 1. O Lexus e a Oliveira revisitados](#)

[A história oficial da globalização](#)

[A verdadeira história da globalização](#)

[Neoliberais *versus* "neo-idiotas"?](#)

[Quem comanda a economia mundial?](#)

[Os Maus Samaritanos estão vencendo?](#)

[Notas de Rodapé — Capítulo 1](#)

[Capítulo 2. A vida dupla de Daniel Defoe](#)

[A Inglaterra conquista o mundo](#)

[A vida dupla da economia inglesa](#)

[A América entra na briga](#)

[Abraham Lincoln e a promoção da América à supremacia](#)

[Outros países, segredos com culpa](#)

[Aprendendo as lições certas da história](#)

[Notas de Rodapé — Capítulo 2](#)

[Capítulo 3. Meu filho de 6 anos poderia arranjar um emprego](#)

[O livre-comércio não está funcionando](#)

[Teoria ruins, resultados ruins](#)

[Sistema de comércio internacional e seus descontentes](#)

[Indústria por agricultura?](#)

[Mais comércio, menos ideologias](#)

[Notas de Rodapé — Capítulo 3](#)

[Capítulo 4. Os finlandeses e o elefante](#)

[O capital estrangeiro é essencial?](#)

[A Madre Teresa do capital estrangeiro?](#)

["Mais perigoso que o poder militar"](#)

[Um mundo sem fronteiras?](#)

["A única coisa pior que ser explorado pelo capital..."](#)

[Notas de Rodapé — Capítulo 4](#)

[Capítulo 5. Homens explorando homens](#)

[Propriedade estatal no banco dos réus](#)

[Estatual versus privado](#)

[Histórias de sucesso da propriedade estatal](#)

[O caso da propriedade do Estado](#)

[As armadilhas da privatização](#)

[Tanto faz se o gato é preto ou branco](#)

[Notas de Rodapé — Capítulo 5](#)

[Capítulo 6. Windows 98 em 1997](#)

["O combustível do interesse para o fogo dos gênios"](#)

[John Law e a primeira corrida tecnológica armamentista](#)

[Os advogados são envolvidos](#)

[Fazendo o Mickey Mouse viver mais](#)

[Os sanduíches sem casca selados e a cúrcuma](#)

[A tirania do encadeamento das patentes](#)

[Regras duras e países em desenvolvimento](#)

[Obtendo o equilíbrio adequado](#)

[Notas de Rodapé — Capítulo 6](#)

[Capítulo 7. Windows 98 em 1997](#)

["Ladrão, assaltante armado e matador profissional"](#)

[Existe inflação e inflação](#)

[O preço da estabilidade de preços](#)

[Quando não é prudente usar a prudência](#)

[Keynesianismo para os ricos, monetarismo para os pobres](#)

[Notas de Rodapé — Capítulo 7](#)

[Capítulo 8. Zaire versus Indonésia](#)

[A corrupção prejudica o desenvolvimento econômico?](#)

[Prosperidade e honestidade](#)

[Muitas forças de mercado](#)

[Democracia e livre mercado](#)

[Quando as democracias comprometem a democracia](#)

[Democracia e desenvolvimento econômico](#)

[Política e desenvolvimento econômico](#)

[Notas de Rodapé — Capítulo 8](#)

[Capítulo 9. Japoneses preguiçosos e alemães ladrões](#)

[A cultura influencia o desenvolvimento econômico?](#)

[O que é uma cultura?](#)

[Dr. Jekyll versus Mr. Hyde](#)
[Japoneses preguiçosos e alemães bandidos](#)
[Mudando a cultura](#)
[Reinventando a cultura](#)
[Notas de Rodapé — Capítulo 9](#)
[Epílogo. São Paulo, outubro de 2037](#)
[Desafiando o mercado](#)
[Por que as manufaturas são importantes](#)
[Não tente fazer isso em casa](#)
[Inclinando o campo de jogo](#)
[O que é certo e o que é fácil](#)
[Notas de Rodapé — Epílogo](#)

APRESENTAÇÃO À EDIÇÃO BRASILEIRA

A Ordem dos Economistas do Brasil foi fundada em 1935, com as finalidades de disseminação da cultura econômica e de utilidade pública. Em sua trajetória histórica foi o primeiro referencial institucional da profissão de economia no Brasil tendo promovido a discussão do que viria a ser a legislação da profissão, bem como eventos que contemplam a promoção do debate econômico no país e a indicação dos economistas com trabalhos de destaque no mercado e no meio acadêmico. É a mentora da premiação do Economista do Ano desde 1959, tendo laureado os grandes nomes de economistas que tiveram trabalhos de destaque na construção e no desenvolvimento econômico brasileiro.

A OEB vem apoiar a edição de Ha-Joon Chang em português com o título Maus Samaritanos. E também apóia o seminário Latin American Programme On Rethinking Development Economics (LAPORDE), a versão latino-americana do programa sobre desenvolvimento econômico que ocorre nos meses de julho em Cambridge. O LAPORDE ocorre no mês de janeiro de 2009 na Escola de Economia da FGV-SP.

O livro Maus Samaritanos e o seminário LAPORDE compõem o ambiente de referências do atual cenário da economia mundial que permite a discussão e a definição de cenários de política econômica de desenvolvimento para o Brasil, bem como o âmbito microeconômico de funcionamento do meio empresarial brasileiro em todos os setores da economia.

Os fatos da história econômica que Ha-Joon aponta em Maus Samaritanos permitem o entendimento das atuais tendências da economia mundial nos âmbitos financeiro e comercial, bem como as tendências de desenvolvimento dos países nos seus respectivos graus de desenvolvimento e referencial de emergência nos continentes. O destaque ao criticar o neoliberalismo adotado pelos países maus samaritanos fica para o posicionamento que os países do sul da Ásia tomaram e que, pelas conclusões de Ha-Joon, seria o fato gerador do sucesso recente dessas economias como a sul-coreana, a indiana, a chinesa e a de Taiwan e Hong Kong, diferentemente dos países da América Latina.

Muito substancial também se faz a observação do que significou a política econômica desses países na sua postura antineoliberal ao âmbito microeconômico das empresas em seu desenvolvimento tecnológico e nas oportunidades de emprego à população dos países há 40 anos considerados

subdesenvolvidos do sul da Ásia e que hoje ocupam espaço de destaque dentre os emergentes, como é o caso da China e da Índia, ou da Coreia do Sul, considerada já um país desenvolvido. E o que este produto agregado significa na balança comercial e nas transações financeiras destes países.

O cenário descrito é ilustrativo dos padrões de desenvolvimento econômico dos países na atualidade, sejam os desenvolvidos, sejam os em desenvolvimento. Temas como crescimento do PIB e inflação, nível de escolaridade e qualificação do trabalho, pesquisa, desenvolvimento e investimentos em tecnologia, padrão das importações e das exportações, desvalorização cambial e protecionismo, e outros são explorados servindo-nos de inspiração para as reflexões sobre o que se pode incluir na agenda de desenvolvimento da economia brasileira.

No decorrer do livro, Ha-Joon Chang faz menção ao Brasil em vários momentos considerando atores da nossa economia e da nossa sociedade como Fernando Collor de Mello, Dom Helder Câmara e Gustavo Franco. Mas é no último capítulo que Ha-Joon faz a previsão de um cenário que ocorre em São Paulo em 2037, projetando fatos que poderão ocorrer na economia brasileira nessa época. Nele incluem-se as influências das variáveis macroeconômicas na economia brasileira e na sua estrutura produtiva e da evolução tecnológica resultante dos investimentos em pesquisa e desenvolvimento utilizada nessa estrutura. Nessa fase de crise econômica mundial em 2008, à luz da ilustração de cenário futuro que Ha-Joon propõe, temos referência para o que poderemos projetar em termos de desenvolvimento da economia brasileira nos próximos anos e décadas.

Visite o site da OEB pelo endereço www.oeb.org.br. Além de conhecer a instituição, você encontrará o link para o site do LAPORDE onde se encontra a agenda do evento, as referências dos participantes e textos tratados no seminário.

Celina Martins Ramalho

Vice-presidente Cultural da Ordem dos Economistas do Brasil
Professora da Fundação Getúlio Vargas — São Paulo

* * *

Desde 2001 o economista Ha-Joon Chang vem organizando o seminário Rethinking Development Economics (CAPORDE) em Cambridge, Inglaterra. Durante o mês de julho reúnem-se sob o patrocínio da Ford Foundation

aproximadamente 30 economistas de países emergentes para discutir a questão do desenvolvimento econômico sob uma perspectiva heterodoxa. Os seminários são conduzidos principalmente por professores de Cambridge, como Gabriel Palma, Ajit Singh, além do próprio Ha-Joon Chang e alguns convidados de outros países, como José Antonio Ocampo, Ilene Grabel e Lance Taylor, entre outros. As discussões giram em torno do livro *Rethinking Development Economics* (2003) editado por Ha-Joon Chang, que reúne 23 trabalhos de renomados economistas heterodoxos. Esse seminário dá seqüência ao trabalho que Ha-Joon Chang vem desenvolvendo em Cambridge desde os anos 80.

Nessa linha de pesquisa seus livros de destaque são *The Political Economy of Industrial Policy* (1994), *Kicking Away the Ladder: Development Strategy in Historical Perspective* (2002) e *Globalization, Economic Development and the Role of the State* (2003), todos voltados para uma discussão crítica, tanto teórica como histórica, do papel do Estado no processo de desenvolvimento econômico. No livro, *Reclaiming Development, an Alternative Economic Policy Manual* (2004), escrito em parceria com Ilene Grabel, Chang procura escrever um manual simplificado de política econômica voltado para o público não-especializado.

O trabalho de Chang é francamente crítico em relação ao mainstream teórico em economia e contra o que o autor chama de políticas neoliberais, basicamente as recomendações do Consenso de Washington e mais recentemente as propostas do que vem se constituindo num Consenso de Washington ampliado. Critica fortemente as chamadas instituições de Bretton Woods, FMI e Banco Mundial e da OMC e argumenta que o neoliberalismo proposto e praticado por essas instituições nos últimos 25 anos não vem sendo capaz de produzir os resultados prometidos, especialmente quando se compara o desempenho da economia mundial nesses anos com o período do pós-guerra.

Chang argumenta que as experiências de maior sucesso observadas nos anos mais recentes, Coréia do Sul e Taiwan nos anos 70 e 80 e China e Índia nos 90, basearam-se justamente em políticas contrárias às recomendações de Washington. Ao longo de seu trabalho Chang procura explicar o que chama de "mitos neoliberais", explorando sua fundamentação e consequências para depois tecer uma crítica contundente e convincente a respeito da inadequação da proposta neoliberal. Os seis mitos são os seguintes: 1) os países ricos atualmente alcançaram seu sucesso através de políticas comprometidas e

voltadas para o livre mercado; 2) o neoliberalismo funciona; 3) uma globalização neoliberal não pode e não deve ser interrompida; 4) o modelo americano de capitalismo neoliberal representa o ideal, o qual todos os países em desenvolvimento devem replicar; 5) o modelo do Leste asiático é idiossincrático, o modelo anglo-americano é universal e 6) países em desenvolvimento precisam da disciplina fornecida pelas instituições internacionais e por instituições domésticas politicamente independentes (BC, por exemplo).

Neste livro Ha-Joon Chang volta-se para um público mais amplo. O tema principal de Maus Samaritanos é a globalização e a discussão sobre caminhos para o desenvolvimento econômico. Uma característica fundamental do texto é, além da conhecida competência técnica e clareza de idéias do autor, o bom humor. No primeiro capítulo, por exemplo, encontra-se a curiosa passagem em que Chang conta que um dos principais produtos de exportação da Coreia do Sul nos anos 1960 eram, além da seda, as perucas feitas de fios de cabelo naturais, tamanha a pobreza do país (hoje, a Coreia do Sul é um país rico, com o triplo da renda per capita brasileira). Mais adiante, ele recorda que no imediato pós-Segunda Guerra a Coreia do Norte era bem mais desenvolvida que a Coreia do Sul, principalmente por contar com um parque industrial implantado na região no período de ocupação japonesa. É muito interessante ler a história de sucesso da Coreia do Sul contada por Chang. O livro, porém, não se resume a isso. Trata-se de uma ampla discussão teórica e empírica sobre os caminhos para o desenvolvimento econômico, com especial atenção para alternativas de inserção dos países em desenvolvimento no processo de globalização.

O livro de Chang pode também ser visto como uma resposta à literatura "pop" que existe hoje sobre o tema da globalização. Destaques nessa linha são *O Lexus e a Oliveira* de Thomas Friedman, ou *Why Globalization Works*, de Martin Wolf. Quanto ao primeiro, Chang chama a atenção para o infeliz exemplo utilizado no título do livro. A Lexus, que é uma subsidiária para a produção de carros de luxo da Toyota, é o grande exemplo contrário do ponto de Thomas Friedman. Em oposição às recomendações de Friedman sobre neoliberalismo, privatização etc, Chang destaca como uma das grandes causas de sucesso da companhia, a insistência do governo japonês, por meio de tarifas, subsídios e empréstimos, de permanecer no mercado de carros após o fiasco do Toyopet nos anos 1950. Como conta o autor, o carro era tão ruim que também poderia ser chamado de "four wheels and an ashtray" (quatro rodas e um cinzeiro)... e teve de ser retirado do mercado americano por causa

da baixa qualidade. Quanto ao livro de Martin Wolf, vale a pena destacar o comentário feito pelo próprio autor em relação à obra de Chang, quando diz que toda ortodoxia precisa de críticos eficazes, e Chang, em sua opinião, é um dos mais eficazes críticos da globalização.

Paulo Gala

Escola de Economia de São Paulo — FGVSP

PREFÁCIO À EDIÇÃO BRASILEIRA

Em *Maus Samaritanos*, Ha-Joon Chang faz uma crítica devastadora da teoria econômica ortodoxa ou neoclássica ao mostrar que suas propostas de política econômica são para uso externo, não sendo utilizadas pelos países ricos que as propagam. Desde a Revolução Industrial a teoria econômica tem sido um instrumento para justificar internamente o capitalismo e para evitar que os demais países que ficaram atrasados no seu processo de industrialização também cresçam e lhes façam concorrência. Para isto, os economistas neoliberais, em vez de verificarem empiricamente como os mercados coordenavam os sistemas econômicos, como fizeram Adam Smith e Malthus, adotaram um método hipotético-dedutivo e, do conforto de suas poltronas, "deduziram" sua capacidade de mantê-los equilibrados. Dessa forma, embora a teoria econômica fosse elegantemente matematizada graças ao método hipotético-dedutivo utilizado, deixava de explicar a realidade para se transformar em fundamentalismo de mercado. As críticas não tardaram. Todas acentuando que a história desmentia essa capacidade, que o mercado é um excelente instrumento de coordenação econômica, mas sem os poderes miraculosos que lhe atribuíam. Alguns acrescentando que essa teoria econômica neoliberal era também utilizada como um instrumento imperialista — como uma forma ideológica de neutralizar a capacidade competitiva dos países que vêm atrás. O primeiro economista que fez essa crítica foi Friedrich List. Em 1846, em seu clássico tratado de economia, ele percebeu que a Inglaterra usava a teoria liberal de então para "chutar a escada" dos demais países e particularmente de seu próprio país, a Alemanha, que era um país rico e culto mas ainda não realizara sua Revolução Industrial. Para fazer o catching up, a Alemanha precisava de políticas ativas de proteção à indústria infante, mas a teoria econômica inglesa de então condenava essa prática como se a Inglaterra jamais tivesse protegido e promovido sua indústria.

Mais de 150 anos depois, agora em um quadro de grande hegemonia ideológica neoliberal comandada pelos Estados Unidos, Ha-Joon Chang retomou essa idéia e publicou em 2002 um notável livro com o título provocativo, *Chutando a Escada*. Em um momento em que os países ricos, em nome da cooperação internacional, impunham políticas econômicas equivocadas aos países em desenvolvimento fragilizados por se haverem endividado, Ha-Joon mostrou de forma clara e bem documentada que não havia cooperação alguma. Na verdade, o norte rico, através de suas três instituições internacionais (o Fundo Monetário Internacional, o Banco Mundial e a Organização Mundial do Comércio) buscava neutralizar a

concorrência representada pelos países de renda média, primeiro convencendo-os a crescer com poupança externa, ou seja, com endividamento, e, em seguida, quando se tornavam fragilizados financeiramente devido a essa política, impondo reformas e políticas econômicas que neutralizavam sua capacidade de crescer e competir internacionalmente.

A crítica de Ha-Joon não era absolutamente nova, já que ele próprio assinalara que havia se inspirado em List, mas era uma idéia relativamente esquecida, porque os críticos do imperialismo pensavam em termos de países pobres sem capacidade de competir com os países desenvolvidos. Críticos como Hobson e Lenin procuraram mostrar a exploração dos povos colonizados; outros, como Prebisch e Furtado, a incompatibilidade da teoria econômica neoliberal com a industrialização. Após a Segunda Guerra Mundial, porém, ocorreu um fato novo, além da descolonização, que mudou o quadro histórico. Um número crescente de países em desenvolvimento cuja exploração fora parcialmente interrompida pela independência nacional, logrou autonomia suficiente para ignorar as recomendações neoliberais vindas do norte, e adotar suas próprias estratégias nacionais de desenvolvimento. Em consequência, já nos anos 1970 eles começaram a exportar bens manufaturados, fazendo, assim, direta concorrência aos países ricos. Era uma ameaça, e, por isso mesmo, a partir dessa década o norte usará a teoria econômica neoliberal para neutralizar essa concorrência. A onda ideológica neoliberal que tem início nos anos 1970 tem como uma de suas motivações essa neutralização, como objetivo nunca confessado, e jamais plenamente consciente. No início da década seguinte, a Grande Crise da Dívida Externa dos países em desenvolvimento, e, no seu final, o colapso da União Soviética levam ao auge nos anos 1990 a hegemonia ideológica dos Estados Unidos. A globalização não era apenas o novo estágio do desenvolvimento capitalista, mas uma ideologia celebrando sua vitória, e seus intelectuais orgânicos, como o jornalista Thomas Friedman do New York Times, sentiam-se seguros o suficiente para anunciar que havia um caminho único para o desenvolvimento econômico, e para denominá-lo "camisa-de-força dourada" do desenvolvimento.

A partir desse momento, o foco da crítica ao imperialismo econômico precisava mudar. Não podia continuar a ser a crítica à exploração, porque essa diminuiria, ou à oposição à industrialização, porque esta ocorreria. Era preciso mostrar que essa camisa-de-força neoliberal era equivocada, era mero instrumento de dominação. Esta tarefa era facilitada porque, na prática, os

países asiáticos dinâmicos haviam conservado ciosamente a sua autonomia e cresciam a taxas extraordinárias de acordo com suas próprias estratégias nacionais. Mas seu catching up ocorria em low profile, sem que explicitassem suas críticas à ortodoxia convencional ou ao Consenso de Washington então dominante. Por isso, quando, em 2002, com seu livro *Chutando a Escada*, Ha-Joon mostrou de forma convincente como o norte estava pressionando os países em desenvolvimento a adotar políticas e instituições que eles próprios não adotaram no correspondente estágio de desenvolvimento econômico, este livro se tornou um marco da literatura sobre o desenvolvimento econômico.

Agora, com *Maus Samaritanos*, Ha-Joon retoma a idéia com mais vigor, adiciona novos argumentos, e adota um estilo ainda mais pessoal e agradável de ler. Para realizar essa tarefa de desmontagem da teoria neoliberal, ele reúne duas qualidades importantes: ele é coreano, e, portanto, originário de um país que foi incrivelmente bem-sucedido em desenvolver uma estratégia nacional de desenvolvimento, e ele é professor da Universidade de Cambridge — o que garante que ele conhece teoria econômica. Homem de uma extraordinária energia, jovem, brilhante, ele encara sua profissão de economista como uma missão. Não apenas a missão de buscar a verdade científica, mas principalmente a de superar o subdesenvolvimento e a pobreza. Ele sabe que a teoria econômica e as políticas econômicas podem ter uma enorme influência positiva ou negativa no desenvolvimento econômico; sabe também que a teoria econômica está sempre misturada com interesses e ideologias. E nesta selva ele abre seu próprio caminho usando como instrumento a história real. E não hesitando em criticar os "maus samaritanos" — os agentes dos países ricos e do neoliberalismo que aconselham mal os países em desenvolvimento, que afirmam estarem ajudando-os quando, de fato, estão criando obstáculos a seu desenvolvimento.

O livro começa com um fascinante relato de como sua vida pessoal e de como sua família foi afetada pelo extraordinário desenvolvimento econômico que experimentou a Coreia após a Segunda Guerra Mundial. Como rapidamente mudaram as condições de habitação, de consumo, de acesso à informação. Se alguém tiver ainda dúvida da importância do desenvolvimento econômico para tirar os povos da pobreza e abrir novos horizontes para os demais grandes objetivos políticos das sociedades modernas — a liberdade, a justiça social e a proteção do ambiente — a leitura dessas páginas as eliminará. De forma simples, Ha-Joon faz um hino ao desenvolvimento econômico.

Por que a Coreia, e, mais amplamente, os países asiáticos dinâmicos foram

tão bem-sucedidos? Fundamentalmente porque não aceitaram as recomendações de políticas econômicas e de instituições vindas do norte e adotaram estratégias nacionais desenvolvimentistas. O que esses países fizeram, argumenta ele, foi (1) selecionar determinados setores industriais e os protegerem e apoiarem; (2) tendo a propriedade dos bancos, dirigir o crédito para aqueles setores; (3) estabelecer empresas estatais nos setores onde o setor privado não revelava inicialmente capacidade para ocupar; (4) garantir e manter absoluto controle sobre os recursos externos e sobre a taxa de câmbio; (5) controlar o capital estrangeiro, recebendo-o calorosamente em alguns setores enquanto em outros o proibia; e (6) incentivar as empresas nacionais a fazerem a "engenharia reversa" enquanto faziam vista grossa para a cópia de tecnologias. Apoiados nesses princípios, os países asiáticos dinâmicos orientaram seu esforço decididamente para a exportação, aproveitando sua mão-de-obra barata e a possibilidade de copiar tecnologia, e experimentaram incrível crescimento e melhoria de padrões de vida. O fato de que esses países tenham tido grande êxito em exportar levou muitos a afirmar que seu desenvolvimento ocorria no quadro do livre-comércio, mas, como lembra Ha-Joon, a Inglaterra, os Estados Unidos e o Japão demonstraram sucessivamente que o desenvolvimento econômico baseado nas exportações não requer comércio livre.

A argumentação de Ha-Joon está sempre baseada em fatos históricos. Ele compara, por exemplo, a história ideológica da globalização (um conto de fadas do neoliberalismo) com a verdadeira história; ou então a história idílica do desenvolvimento dos países ricos baseada no liberalismo econômico com o protecionismo e os subsídios que de fato a caracterizaram. Ele mostra muitos países, inclusive a Finlândia, que não hesitaram em estabelecer fortes restrições a determinados investimentos externos, ao mesmo tempo em que recebiam de braços abertos outros; afinal, não há razão para entregar o mercado interno do país a empresas estrangeiras a troco de nada. E rejeita com vigor explicações culturais para o atraso: não há culturas intrinsecamente contrárias ao desenvolvimento econômico, porque culturas não são imutáveis.

Ha-Joon termina seu livro com um exercício de ficção econômica do qual participa uma empresa de São Paulo de nanotecnologia. Nesta ficção, o fato principal é a decisão da China de liberalizar prematuramente suas contas financeiras externas e seu mercado de capitais em 2021, o que causará uma Segunda Grande Depressão. Com isso, ele está lembrando que as estratégias de desenvolvimento econômico variam de acordo com os estágios de desenvolvimento.

Sendo tão crítico de um liberalismo econômico radical como é a ideologia neoliberal, está Ha-Joon em Maus Samaritanos propondo que os países de renda média voltem à política de proteção à indústria infante? Não há proposta de política alternativa no livro, embora esteja claro que apóia a estratégia de desenvolvimento dos países asiáticos dinâmicos — a estratégia que venho denominando "novo desenvolvimentismo". Esta estratégia não está baseada apenas na demonstração de que a industrialização é necessária ao desenvolvimento, e que, para isto, uma ação decisiva do Estado é necessária, como era o caso do antigo desenvolvimentismo. No estágio em que se encontram hoje os países de renda média, a intervenção direta do Estado na economia — sua proteção à indústria nacional, a criação de empresas estatais — perdeu importância relativa, enquanto aumentou decisivamente a importância da estabilidade macroeconômica baseada em taxa de juros baixa e em uma taxa de câmbio competitiva. Hoje, em vez de imporem tarifas alfandegárias elevadas às importações, os países asiáticos dinâmicos administram sua taxa de câmbio para que esta se mantenha competitiva não obstante a existência, nos países em desenvolvimento, de uma tendência à sua sobreapreciação. Fazem isto porque sabem que assegurado o nível competitivo da taxa de câmbio, não terão dificuldade em serem competitivos internacionalmente. Ha-Joon assinala a importância de uma taxa de câmbio competitiva, ao mesmo tempo em que argumenta com fatos que mercados não-regulados e não-orientados não promovem o desenvolvimento econômico. O argumento dos maus samaritanos naturalmente é o oposto — o que não é surpreendente porque sua prática é a do "faça o que eu digo, não o que eu faço (ou o que eu fiz)". Ha-Joon Chang é impiedoso com este imperialismo econômico e com sua teoria econômica neoliberal que se mostra cada vez menos capaz de convencer os países em desenvolvimento, na medida em que o êxito econômico dos países asiáticos dinâmicos está transferindo o centro de gravidade da economia mundial para a Ásia. Se ele houvesse escrito este livro antes da grande crise financeira que se desencadeou nos Estados Unidos em agosto de 2007 e se aprofundou em 2008, provavelmente seria ainda mais impiedoso, porque esta crise novamente mostrou quão precários são os mercados quando não são regulados pelo Estado. Apesar do cuidado dos países ricos em não adotar práticas neoliberais recomendadas aos países em desenvolvimento, eles foram afinal delas vítimas porque seus bancos acreditaram na existência ilusória de mercados auto-regulados, e só não quebraram em maior número porque seus respectivos Estados vieram em seu socorro.

Luiz Carlos Bresser Pereira

AGRADECIMENTOS

A idéia de escrever um livro acessível sobre globalização e desenvolvimento que seja crítico à ortodoxia reinante hoje veio inicialmente de Duncan Green há alguns anos atrás. Ele me convenceu de que tenho algumas coisas interessantes e não-usuais a dizer sobre esse tema e que, portanto, eu deveria reuni-las para apresentar para uma audiência muito maior do que a que tenho me dirigido. Inicialmente iríamos escrever o livro juntos, combinando a longa experiência dele como ativista em ONGs e minha pesquisa acadêmica, para produzir algo que tivesse uma sólida fundação acadêmica e um sabor de divulgação. Entretanto, Duncan se tornou o principal responsável pela área de pesquisa da Oxfam e teve que se retirar do projeto devido à pesada carga de trabalho. Mais tarde quando comecei a escrever o livro sozinho ele gentilmente leu todos os capítulos (muitas vezes várias versões) e me forneceu muitos comentários importantes sobre a forma e o conteúdo. Ele também teve paciência em atender minhas ligações sem aviso prévio para descarregar todas as minhas idéias. Sou profundamente grato a ele por sua generosidade, sabedoria e paciência.

Quando Duncan se retirou, o projeto perdeu sua força e ficou sem rumo por algum tempo. Fiquei ocupado com outros assuntos e, mais importante ainda, não era fácil tornar a existência do meu projeto conhecida para os editores relevantes. Até que Richard Toye gentilmente me apresentou a Ivan Mulcahy, meu agente literário. Ivan teve a visão de como transformar um tratado semi-acadêmico não-finalizado num livro genuinamente acessível e me ensinou muito na arte de escrever para audiências maiores. Seu colega Jonathan Conway na Mulcahy & Viney também forneceu valiosos subsídios para a formatação do projeto.

Durante a redação do livro fui tremendamente beneficiado pelas discussões com Chris Cramer. Ele sempre foi um amigo generoso, mas a energia intelectual que investiu me ajudando a produzir este livro foi excepcional, mesmo tendo em vista sua sempre tradicional generosidade. Richard Toye não só me apresentou a meu agente literário como também fez comentários extremamente úteis na estrutura geral e em alguns argumentos específicos do livro. Deepak Nayyar arrumou tempo em sua agenda repleta de compromissos para acompanhar minha proposta inicial e me auxiliou com seus comentários sagazes. Ao desenvolver o livro, fui inspirado nas discussões com Dean Baker, Jonathan di John, Barbara Harriss-White, Peter Nolan, Gabriel Palma, Bob Rowthorn, Ajit Singh, Rosemary Thorp, John Toye e Mark Weisbrot.

Enquanto eu escrevia os capítulos, recebi comentários úteis de várias pessoas. Minha co-autora em outros trabalhos, Ilene Grabel, leu todos os capítulos e me deu pareceres muito importantes. Roberto Molteno, além de ler todos os capítulos, me deu conselhos editoriais muito importantes e também fez comentários muito úteis. Peter Beattie, Shailaja Fennell, Elias Khalil, Amy Klatzkin, Kangkook Lee, Chris Pallas, Richard Schmale e Sarah Wood leram as versões preliminares de alguns capítulos e me deram sugestões muito úteis.

O livro não teria a riqueza de informações sem a ajuda de três assistentes de pesquisa muito hábeis. Luba Fakrhutdinova estava pronta para auxiliar em todos os aspectos do livro, especialmente o trabalho com dados. Hassan Akram investigou uma quantidade de material histórico excelente para o capítulo sobre cultura e também fez comentários que muito ajudaram em outros capítulos. Ariane McCabe fez um excelente trabalho de busca de material para vários capítulos, especialmente o capítulo sobre direitos de propriedade intelectual, para o qual também fez comentários muito úteis. Também quero agradecer a Luiz de Andrade Filho e Kenia Parsons, pela atenção dispensada.

Sem o apoio de primeira linha da equipe editorial da Random House, o livro teria ficado muito mais pobre. Nigel Wilcockson me deu orientações extremamente úteis para melhorar a estrutura e a narrativa do livro. Ele restringiu de fato minha tendência a dar muita importância aos aspectos triviais e me ensinou como destacar os pontos essenciais sem ser muito esquemático ou cansativo. Eu também gostaria de agradecer a Elizabeth Hennessy, por seu excelente trabalho de edição, e a Emily Rhodes, por sua hábil assistência.

À minha filha Yuna e ao meu filho Jin-Gyu, que me ajudaram a fazer algumas analogias-chave no livro. Eles também esperaram pacientemente por meu retorno de um exílio emocional na fase final do livro. Por fim, eu gostaria de agradecer à minha esposa, Hee-Jeong, por seu apoio emocional e intelectual. Por todo o processo de preparação para a redação deste livro, ela teve de conviver com este homem obcecado e desagradável (mais uma vez!). Ela também leu a maioria dos rascunhos dos capítulos e fez vários comentários incisivos. Ela reclamava que eu a estava usando como uma cobaia intelectual, mas não pode imaginar como vários de seus comentários foram cruciais para a composição deste livro, o que significou muito mais que melhorar meus argumentos. Sem ela, o livro não poderia ter sido escrito. Dedico-o, portanto, a ela.

PRÓLOGO

O MILAGRE ECONÔMICO DE MOÇAMBIQUE

Como escapar da pobreza

Moçambique alcança os grandes

Castanhas e volts

MAPUTO, 28 de junho de 2061

Da edição do The Economist

Três Estrelas anuncia um novo avanço na tecnologia do combustível baseado em hidrogênio

Em um evento cuidadosamente organizado para coincidir com o Dia da Independência do país, em 25 de junho, a empresa Três Estrelas, o maior grupo de negócios da África fora da África do Sul, sediada em Maputo, revelou a tecnologia inovadora da produção em massa de hidrogênio combustível "Quando nossa nova fábrica já estiver em produção, no outono de 2063, vamos poder enfrentar os grandes empreendedores do Japão e dos Estados Unidos, podendo oferecer aos consumidores muito mais valor pelo dinheiro", anunciou Armando Nhumaio, o entusiasmado chairman da empresa. Os analistas concordam que a nova tecnologia da Três Estrelas na forma de hidrogênio combustível deve substituir o álcool como o principal combustível para os automóveis "Este é um desafio sério para os produtores de álcool combustível, como a Petrobras, do Brasil, e a Alconas, da Malásia", declarou Nelson Mbeki-Malan, responsável pelo prestigiado Energy Economics Research Institute da University of Western Cape, África do Sul.

A Três Estrelas fez sua jornada meteórica partindo de um início muito modesto. A empresa começou exportando castanhas em 1968, sete anos antes da independência de Moçambique, uma colônia de Portugal. A empresa soube diversificar sua atividade para a área têxtil e para o refinamento do açúcar. Posteriormente, deu um passo maior na direção dos eletrônicos, sendo a primeira subcontratada pela gigante coreana dos eletrônicos, Samsung, e posteriormente passou a operar como produtora independente. O anúncio, em 2030, de que a produção de hidrogênio combustível seria sua o próxima tacada gerou um ceticismo considerável. "Todos achavam que estávamos loucos", disse Nhumaio

"A divisão de combustível de hidrogênio recebeu investimentos por 17 anos. Por sorte, naquele tempo, não tínhamos muitos parceiros que exigiam retornos imediatos. Persistimos acreditando que a construção de uma empresa de nível mundial necessitava de um longo período de maturação."

O surgimento da empresa simboliza o milagre econômico que é Moçambique hoje. Em 1995, três anos após o final de uma guerra civil sangrenta que durou 16 anos, Moçambique tinha uma renda per capita de apenas \$80 e era literalmente a economia mais pobre do mundo. Com divisões políticas profundas, corrupção avassaladora e menos de 33% de adultos alfabetizados, suas projeções econômicas variavam entre horríveis e péssimas. Em 2000, oito anos após o final da guerra civil, o moçambicano típico ainda ganhava apenas \$210 por ano, um pouco menos do que o cidadão médio de Ghana, que ganhava \$350. No entanto, desde então, o milagre econômico de Moçambique transformou essa nação em uma das economias mais ricas da África, um país sólido de renda média alta. Com um pouco de sorte e suor, ele poderá chegar junto das economias avançadas nas próximas duas ou três décadas.

"Não vamos descansar sobre nossos louros", disse Nhumaio, cujo sorriso travesso oculta sua determinação firme "Esta é uma indústria robusta em que a tecnologia muda rapidamente. O ciclo de vida dos produtos é curto e ninguém pode durar muito como líder de mercado tendo apenas uma inovação. Os concorrentes podem aparecer no horizonte a qualquer instante." Acima de tudo, sua empresa representou uma grande surpresa para os americanos e japoneses. Se a Três Estrelas pode se mudar das sombras para o topo da árvore, não é impossível imaginar que um fabricante de combustível relativamente desconhecido de algum lugar da Nigéria também poderia fazê-lo.

Moçambique pode ou não ser um sucesso dentre as minhas fantasias. Mas qual seria sua reação se, em 1961, lhe dissessem que um século antes do sonho moçambicano a Coreia do Sul seria em 40 anos um dos países líderes de exportação da telefonia móvel, um produto de ficção científica àquela época? Pelo menos, o hidrogênio combustível hoje já existe.

Em 1961, oito anos após o final da guerra entre irmãos com a Coreia do Norte, a renda anual da Coreia do Sul era de \$82 per capita. O cidadão comum coreano recebia menos que a metade do cidadão comum de Ghana (\$

179).¹ A Guerra da Coreia — que incidentalmente teve início em 15 de junho, o Dia da Independência de Moçambique — foi uma das mais sangrentas na história da humanidade, eliminando a vida de 4 milhões de pessoas em apenas três anos (1950-3). A metade da base das manufaturas do Coreia do Sul e mais de 75% de suas ferrovias foram destruídas no conflito. O país mostrou alguma habilidade organizacional quando aumentou sua taxa de alfabetização, que chegou a 71% em 1961, comparados aos insignificantes 22% em 1945, deixados pelos japoneses, que haviam dominado a Coreia desde 1910. O país era considerado um caso perdido de desenvolvimento econômico. Em 1950, um relatório interno da USAID — a principal agência de ajuda do governo americano naquela época, assim como agora — chamou a Coreia de "um buraco sem fundo". Naquela época, as principais exportações do país eram tungstênio, peixes e outros produtos primários.

Quanto à Samsung,^{*} agora uma das exportadoras líderes do mundo em telefonia móvel, semicondutores e computadores, começou como exportadora de peixe, vegetais e frutas em 1938, sete anos antes da independência da Coreia das regras coloniais japonesas. Até os anos 70, suas principais linhas de negócios eram refinamento de açúcar e tecelagem, que haviam se iniciado nos anos 50.² Quando a empresa expandiu para a indústria de semicondutores, adquirindo 50% da Korea Semiconductor em 1974, ninguém a levou a sério. A Samsung não fabricava nem televisões coloridas até 1977. Quando, em 1983, ela declarou sua intenção de se tornar concorrente das grandes indústrias de semicondutores dos Estados Unidos e do Japão, desenvolvendo seus próprios chips, poucos estavam convencidos.

A Coreia, um dos lugares mais pobres do mundo, era o país penalizado em que nasci, em 7 de outubro de 1963. Hoje, sou cidadão de um dos países mais ricos do mundo. Durante minha vida, a renda per capita da Coreia cresceu algo em torno de 14 vezes em termos reais. A Inglaterra levou dois séculos (entre o final do século XVIII e hoje) e os Estados Unidos levaram um século e meio (da década de 1860 até hoje) para atingir o mesmo resultado. O progresso material que testemunhei nos meus 40 anos seria equivalente a uma vida iniciada como um pensionista britânico nascido quando George III estava no trono ou como um avô americano quando Abraham Lincoln era o presidente e terminada hoje.

A casa em que nasci e vivi até os 6 anos estava no que era então o extremo noroeste de Seul, a capital da Coreia. Era uma das casas pequenas (dois dormitórios), porém modernas, que o governo construiu com ajuda externa

em um programa para melhorar o dilapidado estoque de casas do país. Ela era construída com tijolos de cimento e muito pouco aquecida, portanto muito fria no inverno — a temperatura do inverno da Coreia pode cair para -5°C a -10°C. Não havia privada com descarga, é claro: isso era para os muito ricos.

Mas minha família tinha alguns luxos que os outros não tinham, graças a meu pai, um servidor civil de elite no Ministério das Finanças que havia poupado o dinheiro do tempo de faculdade enquanto estudou em Harvard, durante um ano. Tínhamos uma televisão em preto-e-branco, que exercia um poder magnético de atração sobre nossos vizinhos. Um amigo da família, um jovem dentista no St. Mary, um dos maiores hospitais do país, encontrava de alguma maneira tempo para nos visitar quando havia um campeonato de esporte grande na televisão — aparentemente, por motivos totalmente desvinculados do jogo. Na Coreia de hoje, ele estaria contemplando a troca da segunda televisão da família por uma de plasma. Minha prima que se mudou da cidade natal do meu pai, Kwangju, para Seul nos visitou uma vez e perguntou à minha mãe o que era aquele armário branco na sala de visita. Era nossa geladeira (a cozinha era muito pequena para acomodá-la). Minha esposa, Hee-Jeong, nascida em Kwangju, em 1966, me conta que, com frequência, seus vizinhos "depositavam" sua comida preciosa na geladeira de sua mãe, a esposa de um médico próspero, como se ela fosse a gerente de um banco privado suíço exclusivo.

Uma casa pequena de tijolos de cimento com uma televisão em preto-e-branco e uma geladeira pode não parecer muito, mas era um sonho tornado realidade para a geração de meus pais, que haviam vivido os tempos mais turbulentos e desajustados: o período colonial japonês (1910-45), a Segunda Guerra Mundial, a divisão do país entre Coreia do Norte e Coreia do Sul (1948) e a Guerra da Coreia. Sempre que eu e minha irmã, Yonhee, e meu irmão, Hasok, reclamávamos que a boa comida que minha mãe preparava não agradava nosso paladar, ela nos dizia quão beneficiados e mimados nós éramos. Ela nos lembrava que, quando eles tinham nossa idade, as pessoas de sua geração se consideravam com sorte se tivessem um ovo para comer. Muitas famílias não podiam contar sequer com comida; e as que tinham reservavam para os pais e para os irmãos mais velhos que trabalhavam. Ela nos contava que seu coração se partia quando seu irmão, então com 5 anos, faminto durante a Guerra da Coreia, dizia que se sentiria melhor se pelo menos segurasse uma tigela de arroz em suas mãos, mesmo que ela estivesse vazia. Da parte do meu pai, um homem com apetite saudável que adora bifes, tinha de sobreviver como estudante do ensino médio durante a Guerra da

Coréia com um pouco mais que arroz, margarina do mercado negro do Exército americano, molho de soja e pasta de chili. Com 10 anos, ele assistiu, impotente, a seu irmão mais novo, então com 7 anos, morrer de disenteria, uma doença que matava e que hoje já não existe mais na Coreia.

Anos mais tarde, em 2003, quando eu estava fora de Cambridge e passando um tempo na Coreia, mostrava para meu amigo e mentor, Joseph Stiglitz, prêmio Nobel de Economia, o National Museum em Seul. Visitamos no museu uma exibição de fotografias em preto-e-branco lindas que mostravam a vida das pessoas nos bairros de classe média de Seul no final dos anos 50 e início dos anos 60. As cenas lembraram exatamente minha infância. À minha frente e de Joe, estavam duas jovens de uns 20 anos. Uma indagou: "Como isso pode ser a Coreia? Parece o Vietnã!" Havia menos de 20 anos de diferença entre mim e elas, mas as cenas que me eram familiares eram totalmente estranhas para ela. Eu me virei para Joe e disse a ele quão "privilegiado" eu sou como um economista do desenvolvimento que viveu durante essa mudança. Eu me senti como um historiador da Inglaterra medieval que havia realmente testemunhado a Batalha dos Hastings ou um astrônomo que voltou no tempo para assistir ao Big Bang.

Nossa outra casa, onde eu vivi entre 1969 e 1981, no auge do milagre econômico coreano, tinha descarga no banheiro e também um sistema de aquecimento central. O aquecedor, infelizmente, pegou fogo um pouco depois de nos mudarmos e quase incendiou toda a casa. Não conto isso como uma queixa; éramos felizes por termos uma casa — a maioria das casas era aquecida com estufas de carvão, que matavam centenas de pessoas todos os invernos, envenenados por monóxido de carbono. Mas a história oferece uma idéia da situação da tecnologia coreana naquela era tão remota e, ao mesmo tempo, tão recente.

Em 1970, iniciei o ensino fundamental. Era uma escola privada de segunda linha que tinha 65 crianças em cada sala. Nós nos orgulhávamos disso porque a escola estadual próxima dali tinha 90 crianças por sala. Anos mais tarde, em um seminário em Cambridge, o palestrante dizia que, por causa dos cortes de orçamento impostos pelo Fundo Monetário Internacional (falarei mais a esse respeito ao longo do livro), o número médio de crianças por sala em vários países da África aumentou de 30 e poucos para 40 e poucos nos anos 80. Isso me chama a atenção para quão mal as coisas foram nas escolas coreanas durante a minha infância. Quando eu estava no ensino fundamental, a escola elegante do meu país contava com 40 crianças em cada sala, e todos

perguntavam: "Como eles fazem isso?" As escolas estaduais em áreas de expansão urbana rápida atendiam aos alunos no limite máximo, com mais de 100 alunos em cada sala e os professores trabalhando em dois ou em até três turnos. Nessas condições, era pouco provável que a educação envolvesse as crianças livremente para o aprendizado, que, por sua vez, ocorria por repetição. O método apresenta desvantagens óbvias, mas, dessa forma, desde os anos 60, a Coreia tem garantido pelo menos seis anos de educação para todas as crianças.

Em 1972, quando eu estava na terceira série, o parquinho da minha escola de repente virou um campo para soldados. Eles estavam lá para evitar quaisquer demonstrações dos estudantes contra a lei marcial imposta pelo presidente do país, o (ex) general Park Chung-Hee. Felizmente, eles não estavam lá para vigiar a mim e meus amigos. A política constitucional estava um pouco longe de nós, que estávamos na faixa etária de 9 anos. Minha escola ficava perto de uma universidade, cujos estudantes rebeldes eram o alvo dos soldados. De fato, os estudantes universitários eram a consciência nacional durante o período político negro da ditadura militar e eles desempenharam o papel fundamental de colocar fim a ela em 1987.

Após ter tomado o poder por meio de um golpe militar em 1961, o general Park tornou-se "civil" e venceu três eleições consecutivas. Suas vitórias eleitorais justificavam-se por seu sucesso em manter o "milagre" econômico do país por meio de seus Planos Quinquenais de Desenvolvimento Econômico. Mas as vitórias também se justificavam por fraudes eleitorais e por truques sujos da política. Seu terceiro e supostamente último mandato como presidente se encerraria no final de 1974, mas Park não conseguia abandonar o cargo. Na metade do terceiro mandato, ele fez o que os latino-americanos chamam de "autogolpe". Isso envolveu a dissolução do Parlamento e o estabelecimento de um sistema eleitoral fraudulento que lhe garantia a presidência como cargo vitalício. Sua desculpa era que o país poderia sucumbir no caos da democracia. Park dizia às pessoas que ele tinha de defender o país contra o comunismo da Coreia do Norte, e acelerar seu desenvolvimento econômico. Sua meta declarada de aumentar a renda per capita do país para \$1 mil em 1981 era considerada extremamente ambiciosa, quase inacreditável.³

O presidente Park implantou o programa ambicioso Heavy and Chemical Industrialization (HCI) em 1973. A primeira usina de aço e o primeiro estaleiro moderno entraram em produção, e os primeiros carros desenhados

localmente (fabricados com grande parte das peças importadas) tomaram conta das linhas de produção. Novas empresas foram montadas nos segmentos de eletrônicos, maquinaria, química e outras indústrias avançadas. Durante esse período, a renda per capita do país cresceu de forma fenomenal mais de cinco vezes, em dólares americanos, entre 1972 e 1979. A meta de Park de \$1 mil de renda per capita até 1981 — na qual o povo não acreditava — foi atingida quatro anos mais tarde. As exportações cresceram muito rapidamente, aumentando nove vezes, em dólares americanos, entre 1972 e 1979.⁴

A obsessão do país pelo desenvolvimento econômico se refletia plenamente na educação. Aprendemos que era nossa obrigação patriota acusar qualquer pessoa vista fumando cigarros importados. O país tinha de aplicar toda moeda estrangeira recebida de suas exportações na importação de máquinas e outros insumos para montar indústrias melhores. As moedas estrangeiras de valor eram o sangue e o suor de nossos "soldados da indústria" vencendo a guerra das exportações nas fábricas do país. Os que desperdiçassem as reservas de moeda em coisas consideradas fora do projeto do país, como cigarros importados ilegalmente, eram considerados "traidores". Não acredito que qualquer de meus amigos fosse longe a ponto de executar um "ato de traição" desse tipo. Mas, quando as crianças viam cigarros importados na casa de um amigo, isso era alvo de comentário. O pai do amigo — que, invariavelmente, eram homens que fumavam — ficaria malfalado e seria acusado de indivíduo antipatriota e imoral, até mesmo criminoso. Gastar a moeda estrangeira recebida das exportações em qualquer item que não fosse essencial ao desenvolvimento industrial era proibido ou fortemente desestimulado pela proibição às importações, as tarifas altas ou os impostos sobre supérfluos (que eram chamadas tarifas sobre o consumo de bens de luxo). "Bens de luxo" incluíam itens relativamente simples, como carros pequenos, whisky ou biscoitos. Eu me lembro da euforia nacional das minorias quando uma consignação de biscoitos dinamarqueses foi importada sob permissão especial do governo no final dos anos 70. Pelo mesmo motivo, as viagens internacionais eram proibidas, a não ser que houvesse permissão explícita do governo para se fazerem negócios ou se estudar no exterior. Como resultado, embora tivesse alguns parentes que moravam nos Estados Unidos, eu nunca estive fora da Coreia antes de viajar para Cambridge, aos 23 anos, quando iniciei minha faculdade, em 1986.

Isso não quer dizer que ninguém fumava cigarros importados ou comia biscoitos ilícitos. Uma quantidade considerável de produtos estrangeiros

ilegais ou semilegais estava em circulação. Havia algum contrabando, especialmente do Japão, mas a maioria dos produtos envolvidos eram coisas trazidas — de forma ilegal ou semilegal — das bases do Exército americano, que eram muitas no país. Aqueles soldados americanos que lutavam na Guerra da Coréia ainda devem lembrar as crianças coreanas malnutridas correndo atrás deles pedindo chicletes ou chocolates. Mesmo na Coréia dos anos 70, os itens do Exército americano eram considerados bens de luxo. As famílias de classe média que surgiam crescentemente podiam comprar chocolates M&M e suco Tang em pó em lojas ou camelôs. As pessoas com menos dinheiro podiam ir a restaurantes que serviam *boodae chige*, literalmente "ensopado da base do Exército". Essa era a versão mais barata do ensopado coreano clássico, *kimchee chige*, que usa *kimchee* (repolho picado com alho e pimenta), mas substituía o outro ingrediente indispensável, barriga de porco, com carnes baratas, como gordura de bacon, salsichas e sobras contrabandeadas das bases do Exército americano.

Eu esperava pela chance de provar os potes com sobras, o bife com milho, os chocolates, biscoitos e tantas outras coisas cujo nome eu nem sabia, e estavam nas caixas "C Ration" do Exército americano (havia alimentos enlatados e secos para os batalhões). Um tio por parte de mãe, que era general no Exército coreano, acumulava suprimentos durante os exercícios de campo com os colegas americanos e os dava para mim nos momentos de diversão. Os soldados americanos reclamavam da qualidade miserável de seus suprimentos. Para mim, eles eram como uma cesta de piquenique. Mas, naquele tempo, eu estava morando num país em que o sorvete de baunilha tinha tão pouca baunilha que eu pensava que baunilha significava "sem sabor", até que aprendi o que era quando estudei inglês no ensino médio. Se esse era o caso com uma criança bem-nutrida de classe média alta como eu, você pode imaginar o que seria para o resto.

Quando fui para o ensino médio, meu pai me deu uma calculadora Casio eletrônica, um presente muito além de meus sonhos. Ela valia o equivalente ao salário de meio mês de um trabalhador de fábrica de confecção, e era muito cara mesmo para meu pai, que não desprezava nada e se dedicava integralmente à nossa educação. Uns 20 anos mais tarde, o desenvolvimento rápido da tecnologia em eletrônicos transformaria essas calculadoras em brindes distribuídos em lojas de departamentos. Muitos se tornaram brinquedos para meninos (não, eu não acredito que seja por isso que as crianças coreanas são boas em matemática!).

O "milagre" econômico coreano não deixou de ter seu lado negro. Muitas meninas de famílias pobres da zona rural eram forçadas a encontrar empregos assim que terminavam o ensino fundamental, aos 12 anos — para "se livrar de uma boca a mais" e para ganhar dinheiro, de modo que pelo menos um irmão podia receber educação superior. Muitas se tornaram empregadas domésticas de famílias de classe média da zona urbana, trabalhando em serviços de arrumadeira e cozinheira, e, com um pouco de sorte, teriam uma pequena quantia de dinheiro no bolso. As outras meninas, e os meninos com menos dinheiro, eram explorados em fábricas nas quais as condições eram muito ruins ou equivalentes às fábricas de trabalho exaustivo e de baixos salários da China. Nas indústrias têxteis e de confecção, que eram as principais indústrias de exportação, os empregados trabalhavam 12 horas ou mais em condições muito prejudiciais e insalubres por salários baixos. Algumas fábricas se recusavam a servir sopa na cantina, caso os trabalhadores pedissem um intervalo extra para o banheiro que pudesse extinguir sua mísera margem de lucro. As condições eram melhores nas indústrias pesadas que surgiam — carros, aço, produtos químicos, máquinas e assim por diante —, mas, acima de tudo, os trabalhadores coreanos, com suas 53 a 54 horas de trabalho semanal, trabalhavam mais que qualquer outro cidadão do mundo àquela época.

As favelas surgiram nas cidades. Por estarem na parte superior das montanhas baixas que caracterizam grande parte da paisagem da Coreia, elas eram apelidadas de "Bairros da Lua", como num popular seriado de televisão dos anos 70. As famílias compostas de cinco ou seis membros eram compactadas em um quarto pequeno e centenas de pessoas usavam o mesmo banheiro e uma única torneira como acesso à água encanada. Muitos desses bairros miseráveis eram eliminados pela força da polícia e os residentes eram deslocados para bairros distantes, com condições sanitárias ainda piores e vias de acesso mais precárias, e assim davam espaço à construção de apartamentos para a classe média crescente. Se os pobres não pudessem sair das favelas novas rapidamente (mas sair das favelas era bem possível, em virtude do crescimento rápido da economia e da criação de novos empregos), a expansão urbana ocorria contando com eles e os via se deslocando novamente e seguindo para lugares ainda mais remotos. Algumas pessoas acabavam mendigando no principal depósito de lixo da cidade, Nanji Island. Poucas pessoas fora da Coreia sabiam que os belos parques públicos em torno do Estádio de Futebol de Seul vistos durante a Copa do Mundo de 2002 foram construídos literalmente no topo do antigo depósito de lixo na ilha (que agora é uma estação de energia por gás metano ultramoderna e ecologicamente

correta, gerada pelo material orgânico enterrado anteriormente).

Em outubro de 1979, quando eu era estudante do ensino médio, o presidente Park foi assassinado inesperadamente pelo chefe do próprio Serviço de Inteligência, em meio ao descontentamento popular crescente contra sua ditadura e à crise econômica decorrente do Segundo Choque do Petróleo. A "Primavera de Seoul" chegou, com esperanças de que a democracia fosse estabelecida. Mas ela foi brutalmente interrompida pelo governo militar seguinte, o governo do general Chun Doo-Hwan, que dividiu o poder após a revolução popular armada, o que resultou no Massacre de Kwangju de maio de 1980.

Por conta desse retrocesso político grave, no final dos anos 80 a Coreia se tornou um país sólido, de classe média, comparável ao Equador, Maurício e Costa Rica, mas ainda estava longe da nação próspera que conhecemos hoje. Uma das expressões comuns entre nós quando alunos de ensino médio era "Estive em Hong Kong", que significava "Tive uma experiência fora deste mundo". Mesmo atualmente, Hong Kong ainda é consideravelmente mais rica que a Coreia, mas a expressão reflete o fato de que, nos anos 60 e 70, a renda per capita de Hong Kong era três a quatro vezes a do meu país.

Quando fui para a universidade em 1982, passei a me interessar pelo tema de direitos de propriedade intelectual, algo que é debatido ainda atualmente. Naquela época, a Coreia se tornara competente o suficiente para copiar produtos avançados e rica o suficiente para querer as coisas mais finas da vida (música, artigos da moda, livros). Mas ainda não era sofisticada o suficiente para ter idéias originais e desenvolver suas patentes internacionais próprias, direitos de reprodução e marcas registradas.

Hoje, a Coreia é uma das nações mais "inventivas" do mundo — ela está entre as cinco principais nações em número de patentes garantidas anualmente pelo US Patent Office. Mas até a metade dos anos 80 ela era especialista em "engenharia reversa". Meus amigos podiam comprar computadores "copiados" que eram feitos em pequenas empresas, que pegavam máquinas da IBM, copiavam as peças e as montavam. O mesmo ocorria com as marcas registradas. Naquela época, o país era uma das "capitais da pirataria" do mundo, escoando tênis Nike falsificados e bolsas Louis Vuitton em quantidades enormes. Aqueles que tinham a consciência mais delicada adquiriam os quase falsificados, que eram tênis parecidos com o Nike, chamados de Nice, ou tênis que tinham o emblema da Nike modificado. Os produtos falsificados raramente eram vendidos como o artigo original. Quem

os comprava estava perfeitamente ciente de que estava comprando produtos falsificados; a questão era fazer parte da moda, em vez de quebrar o padrão. Os itens com direito de reprodução eram tratados da mesma forma. Hoje, a Coréia exporta uma quantidade grande e crescente de materiais com direito de reprodução (filmes, novelas, músicas populares), mas naquela época as músicas importadas (LPs) ou filmes (vídeos) eram tão caros que poucas pessoas dispunham dos recursos para ter os originais. Crescemos ouvindo discos de rock and roll piratas, que chamávamos de "discos das lojas tempura", porque a qualidade do som era tão ruim que parecia que alguém estava fazendo uma fritura ao fundo. Os livros importados estavam além do alcance da maioria dos alunos. Por ter vindo de uma família bem de vida que investia em educação, eu tinha alguns livros importados. Mas a maioria dos meus livros em inglês era pirateada. Eu nunca teria entrado e sobrevivido a Cambridge sem aqueles livros ilegais.

Na época em que eu estava concluindo meus estudos de pós-graduação em Cambridge, no final dos anos 80, a Coréia se tornava um país sólido, de classe média alta. A prova que mais assegura esse fato é que os países europeus deixaram de exigir que os coreanos tivessem visto de entrada. Naquele momento, a maioria de nós não tinha motivo para emigrar ilegalmente para lugar algum. Em 1996, o país uniu-se à OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico) — o clube dos países ricos — e declarou ter "chegado", embora aquela euforia tivesse sido afrontada pela crise financeira que afundou a Coréia em 1997. Desde aquela crise financeira, o país não tem tido grandes feitos, em comparação a seu histórico, principalmente porque abraçou fortemente o modelo das "regras de livre mercado". Mas essa é uma história para depois.

Independentemente de quais tenham sido seus problemas recentes, o crescimento econômico da Coréia e a transformação social resultante nas últimas quatro décadas e meia foram espetaculares. A Coréia era um dos países mais pobres do mundo e passou a ser um país equivalente a Portugal ou Eslovênia em termos de renda *per capita*.⁵ O país cujas principais exportações incluíam minério de tungstênio, peixes e perucas feitas com cabelo humano se tornou núcleo de alta tecnologia, exportando telefones móveis estilizados e aparelhos de televisão de tela plana cobiçados em todas as partes do mundo. A melhor nutrição e o atendimento à saúde significam que, hoje, uma criança nascida na Coréia tem sua expectativa de vida aumentada em 24 anos comparando-se à expectativa de vida de um coreano nascido no início dos anos 60 (77 anos, em vez de 53 anos). Em vez de 78

bebês a cada 1.000, apenas cinco bebês morrerão no primeiro ano de vida, deixando muito menos pais arrasados pela perda dos filhos. Em função dessas mudanças nos indicadores sociais, o progresso da Coreia é como se o Haiti se tornasse a Suíça.⁶ Como esse "milagre" foi possível?

Para a maioria dos economistas, a resposta é muito simples. A Coreia teve sucesso porque seguiu as coordenadas do livre mercado. Ela abraçou os princípios da moeda estável (inflação baixa), governo pequeno, empreendimentos privados, livre-comércio e simpatia pelos investimentos estrangeiros. Essa visão é considerada a economia neoliberal.

A economia neoliberal é uma versão atualizada da economia liberal do economista do século XVIII, Adam Smith, e de seus seguidores. Ela surgiu nos anos 60 e tornou-se a visão econômica dominante desde os anos 80. Os economistas liberais dos séculos XVIII e XIX acreditavam que a concorrência ilimitada no mercado livre era a melhor maneira para se organizar uma economia, porque leva todos a atuarem com a máxima eficiência. A intervenção do governo era considerada prejudicial porque reduz a pressão competitiva ao restringir a entrada dos concorrentes potenciais, mesmo por meio dos controles de importação ou criação de monopólios. Os economistas neoliberais asseguram certas coisas que os antigos liberais não asseguravam — mais notadamente algumas formas de monopólio (como as patentes ou o monopólio do banco central sobre a emissão de notas bancárias) e a democracia política. Mas, em geral, eles compartilham do entusiasmo dos liberais pelo livre mercado. E, embora existam alguns "acertos" dentro de uma série de resultados desapontadores das políticas neoliberais aplicadas nos países em desenvolvimento durante os últimos 25 anos, o ponto central da agenda neoliberal de desregulamentação, as privatizações e a abertura do comércio e investimento internacional são os mesmos desde os anos 80.

Em relação aos países em desenvolvimento, a agenda neoliberal foi potencializada por uma aliança dos governos dos países ricos liderados pelos Estados Unidos e mediada pela trindade "profana" das organizações econômicas internacionais que eles controlam firmemente — o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial e a Organização Mundial do Comércio (OMC). Os governos ricos usam seus orçamentos e o acesso a seus mercados de origem acenando como cenouras para induzir os países em desenvolvimento a adotarem as políticas neoliberais. Tentam criar um ambiente no país em desenvolvimento favorável aos bens e investimentos estrangeiros em geral. O FMI e o Banco Mundial fazem sua parte ao

atrelarem aos empréstimos a condição de que os países devedores adotem a política neoliberal. A OMC contribui ao estabelecer as regras de comércio que favorecem o livre mercado em áreas nas quais os países ricos são mais fortes, mas não onde eles são fracos (por exemplo, na agricultura ou na indústria têxtil). Esses governos e organizações internacionais são apoiados por um exército de ideólogos. Algumas dessas pessoas são acadêmicos altamente especializados que deveriam conhecer os limites de sua economia de livre mercado, mas tendem a ignorá-los quando dão recomendações de política econômica (assim como aconteceu especialmente quando eles orientaram as ex-economias comunistas nos anos 90). Em conjunto, essas várias instituições e indivíduos formam uma máquina de propaganda, um complexo financeiro e intelectual amparado por dinheiro e poder.

Esse enquadramento neoliberal propõe que, durante os anos de milagre entre as décadas de 1960 e 1980, a Coreia seguia a estratégia de desenvolvimento econômico neoliberal.⁷ Mas a realidade era bem diferente. O que, de fato, a Coreia fez durante essas décadas foi nutrir certas indústrias novas, selecionadas pelo governo em consonância com o setor privado, por meio de proteção tarifária, subsídios e outras formas de suporte do governo (por exemplo, os serviços de informação de marketing entre os países subsidiados pela agência de exportações do Estado), até que elas "amadurecessem" o suficiente para comportar a concorrência internacional. O governo possuía todos os bancos, então podia direcionar o que é vital para os negócios — crédito. Alguns projetos grandes foram implantados diretamente pelas empresas estatais — o fabricante de aço, POSCO, é o melhor exemplo disso — embora o país tenha uma atitude pragmática, e não ideológica, com respeito à propriedade do Estado. Se os empreendimentos privados funcionavam bem, estava tudo bem; se eles não investissem em áreas importantes, o governo não tinha objeções sobre estabelecer empresas públicas; e se alguns empreendimentos privados fossem mal gerenciados, o governo os tomava, reestruturava e, em geral (embora nem sempre), os vendia novamente.

O governo coreano também tinha controle absoluto sobre os recursos em moeda estrangeira escassos (a violação do controle da moeda estrangeira podia ser punida com a pena de morte). Quando combinado com uma lista cuidadosamente projetada de prioridades para uso do dinheiro estrangeiro, ele assegurava que a moeda estrangeira ganha com dificuldade fosse usada para a importação de máquinas essenciais e insumos industriais. O governo coreano controlava fortemente o investimento estrangeiro, recebendo-o, de braços

abertos, em certos setores e, ao mesmo tempo, tirando-o completamente de outros setores, de acordo com o plano de desenvolvimento nacional. Ele também tinha uma atitude frouxa com respeito às patentes estrangeiras, motivando a "engenharia reversa" e atentando para a "pirataria" dos produtos patenteados.

A impressão popular da Coreia de uma economia de livre-comércio foi criada por seu sucesso nas exportações. Mas o sucesso nas exportações não exige o livre-comércio, como o Japão e a China também provaram. As exportações coreanas no início — itens como utensílios simples e eletrônicos baratos — eram todos meios de se ganhar moeda forte necessária para o pagamento das tecnologias avançadas e máquinas caras necessárias para as indústrias novas e mais difíceis, que eram protegidas por tarifas e subsídios. Ao mesmo tempo, a proteção tarifária e os subsídios não estavam lá para defender as indústrias da concorrência internacional para sempre, mas para dar-lhes tempo de absorver novas tecnologias e estabelecer nova capacidade organizacional até que elas pudessem concorrer no mercado mundial.

O milagre econômico da Coreia foi o resultado de uma mistura engenhosa e pragmática dos incentivos do mercado e do direcionamento do Estado. O governo coreano não subjugou o mercado como os Estados comunistas o fizeram. No entanto, ele também não teve a fé cega no livre mercado. Enquanto ele levou os mercados a sério, a estratégia coreana reconheceu que eles sempre precisam ser corrigidos pela intervenção política.

Se tivesse sido apenas a Coreia a se tornar rica por causa das políticas "heréticas", os gurus do livre mercado poderiam dispensá-las como meramente a exceção que prova a regra. No entanto, a Coreia não é exceção. Conforme mostrarei adiante, praticamente todos os países desenvolvidos, incluindo-se a Inglaterra e os Estados Unidos, as supostas casas do livre mercado e do livre-comércio, enriqueceram à base das receitas de política que vão além da economia neoliberal.

Os atuais países ricos usaram proteção e subsídios, enquanto discriminavam investidores estrangeiros — toda a anátema da ortodoxia econômica de hoje e severamente restringida por tratados multilaterais, como os acordos da OMC, e proibidos por donatários de auxílio e organizações financeiras internacionais (provavelmente o FMI e o Banco Mundial). Poucos países deixaram de usar muita proteção, como a Holanda e (até a Primeira Guerra Mundial) a Suíça. Mas esses países se desviaram da ortodoxia de outras formas, a exemplo de sua recusa aos padrões de proteção de patentes (falarei mais ao longo dos

capítulos). As marcas dos países ricos de hoje em dia quanto às políticas de investimento estrangeiros, empreendimentos públicos, gestão macroeconômica e instituições políticas também apontam desvios significativos na ortodoxia da atualidade que aborda essas questões.

Mas, se esse é o caso, por que hoje os países ricos não recomendam aos países em desenvolvimento as estratégias que lhes serviram tão bem? Por que então eles constroem uma ficção sobre a história do capitalismo, e uma história tão ruim? Em 1841, o economista alemão Friedrich List criticou a Inglaterra por pregar o livre-comércio aos outros países, enquanto ela atingia supremacia econômica por meio de tarifas elevadas e subsídios extensivos. Ele acusou os ingleses de "estarem chutando a escada" que eles haviam subido para atingir a posição de economia no topo: "Trata-se de uma artimanha delicada e muito comum: quando alguém atinge uma posição melhor, chuta a escada pela qual subiu, a fim de impedir que os outros tenham meios de subi-la em seguida [itálicos incluídos]".⁸

Hoje, há algumas pessoas nos países ricos que pregam o livre mercado e o livre-comércio aos países pobres para captar parcelas maiores dos mercados no futuro e evitar a emergência de possíveis concorrentes. Eles estão dizendo "faça o que dizemos, mas não faça o que fazemos" e agem como "Maus Samaritanos", tirando vantagem dos outros que estão com problemas.^{**} No entanto, o que é mais assustador é que muitos dos Maus Samaritanos de hoje sequer percebem que estão ferindo os países em desenvolvimento com suas políticas. A história do capitalismo foi tão reescrita que muitas pessoas do mundo rico não percebem os equívocos envolvidos na recomendação pura e simples do livre-comércio e do livre mercado aos países em desenvolvimento.

Não estou sugerindo que haja um comitê secreto sinistro em algum lugar que exclua sistematicamente as pessoas indesejáveis das fotografias e que se reescrevam os fatos históricos. Mas a história é escrita pelos conquistadores e faz parte da natureza humana reinterpretar o passado do ponto de vista do presente. Como resultado, os países ricos têm, com o passar do tempo, gradualmente, e de forma subconsciente, reescrito as próprias histórias para torná-las mais consistentes com a forma como se vêem hoje, não como elas realmente são — mais ou menos como as pessoas de hoje escrevem sobre a "Itália" Renascentista (um país que não existia até 1871) ou incluem os noruegueses da língua francesa (os reis normandos conquistadores) na lista dos reis e rainhas "ingleses".

O resultado é que muitos Maus Samaritanos devem estar recomendando políticas de livre-comércio e de livre mercado para os países pobres na crença honesta, porém equivocada, de que esses são os caminhos que os próprios países trilharam no passado para se tornar ricos. Mas, na realidade, eles estão tornando mais difícil a vida daqueles que eles estão tentando ajudar. Às vezes estes Maus Samaritanos podem ser mais o problema do que aqueles sabidamente engajados em "chutar a escada", porque a sua justificativa é sempre mais obstinada do que o auto-interesse.

Então, como podemos dissuadir os Maus Samaritanos de maltratar os países pobres, independentemente de quais sejam suas intenções? O que eles poderiam fazer? Este livro oferece algumas respostas por meio de um mix de história, análise do mundo de hoje, algumas projeções e sugestões de mudança.

O ponto de partida é a verdadeira história do capitalismo e da globalização, que examino nos próximos dois capítulos (Capítulos 1 e 2). Nesses capítulos, mostro como muitas coisas que o leitor aceitou como "fatos históricos" estão erradas ou são meias-verdades. A Inglaterra e os Estados Unidos não são a casa do livre-comércio; na verdade, por muito tempo, eles foram os países mais protecionistas do mundo. Nem todos os países tiveram bons resultados com o protecionismo e os subsídios, mas poucos tiveram bons resultados sem eles. Para os países em desenvolvimento, o livre-comércio raramente foi uma questão de escolha; ele sempre foi uma imposição de fora, às vezes, inclusive, pelo poder militar. Muitos fizeram muito pouco na condição de livre-comércio; eles obtiveram resultados muito melhores quando usaram o protecionismo e os subsídios. As economias com a melhor performance foram aquelas que abriram suas economias seletiva e gradualmente. A política neoliberal de livre-comércio e livre mercado preza por sacrificar a equidade pelo crescimento, e de fato ela não o atinge; o crescimento tem diminuído nos últimos 25 anos, a partir do momento em que os mercados tornaram-se livres e as fronteiras foram abertas.

Nos capítulos do livro que seguem os capítulos históricos (Capítulos 3 a 9), abordo uma mistura de teoria econômica, história e evidência contemporânea para tornar o conhecimento convencional sobre o desenvolvimento desvendado para o leitor. O livre-comércio reduz a liberdade de escolha dos países em desenvolvimento. Manter as empresas estrangeiras fora de seus países pode ser bom para eles no longo prazo. Investir em uma empresa que terá perdas por 17 anos pode ser uma proposição excelente. Muitas das

melhores empresas do mundo pertencem ao Estado e são geridas por ele. "Tomar emprestado" idéias de estrangeiros mais produtivos é essencial para o desenvolvimento econômico. A inflação baixa e a prudência do governo podem ser prejudiciais ao desenvolvimento econômico. A corrupção existe porque existe muito mercado, não pouco. O livre mercado e a democracia não são parceiros naturais. Os países são pobres não porque seu povo é preguiçoso; o povo é "preguiçoso" porque é pobre.

Assim como este capítulo de abertura, o capítulo que encerra o livro deixa uma "história futura" alternativa — mas, dessa vez, uma história triste. O cenário é deliberadamente pessimista, mas se baseia na realidade, mostrando como estamos próximos desse futuro, caso continuemos com as políticas neoliberais propagadas pelos Maus Samaritanos. Na sequência do capítulo, apresento alguns princípios-chave, originados das políticas alternativas que discuto ao longo deste livro, que poderão guiar nossa ação se quisermos agir no sentido de os países em desenvolvimento avançarem em suas economias. Apesar da introdução triste, o capítulo — e, portanto, o livro — fecha com uma nota de otimismo, explicando por que acredito que a maioria dos Maus Samaritanos pode mudar e realmente ajudar os países em desenvolvimento a melhorar sua situação econômica.

NOTAS DE RODAPÉ - PRÓLOGO

* Samsung, em coreano, significa Três Estrelas, assim como a minha empresa fictícia de Moçambique. A última sentença do meu artigo imaginário do Economist de 2061 se baseia em um artigo real do Economist sobre a Samsung "As good as it gets?" (13 de janeiro de 2005), cuja frase final é: "Um fabricante de eletrônicos relativamente desconhecido em algum lugar da China poderia decidir que, se a Samsung pôde mudar-se das sombras para o topo da árvore, será que esse fabricante também poderia?" Os 17 anos durante os quais a divisão de produção de combustível à base de hidrogênio da minha empresa fictícia de Moçambique perdeu dinheiro é o mesmo período de investimento durante o qual a divisão de eletrônicos da Nokia, fundada em 1960, perdeu dinheiro.

** A história original é do "Bom Samaritano" da Bíblia. Naquela parábola, o homem que foi roubado por ladrões de estrada foi auxiliado pelo "Bom Samaritano", pelo fato de que os Samaritanos eram estereotipados por serem insensíveis, tirando vantagem dos que tinham problemas.

[1]. O dado da renda coreana é de H.-C. Lee (1999), *Hankook Gyongse Tongsa* (História Econômica da Coreia), Bup-Moon Sa, Seoul, em coreano, Apêndice Tabela 1. O dado ganense é de C. Kindleberger (1965), *Economic* (McGraw-Hill, Nova York), Tabela 1-1.

[2]. <http://www.samsung.com/AboutSAMSUNG/SAMUNGGroup/Time-lineHistorytimeline01.htm>

[3]. Calculado de A. Maddison (2003), *The World Economy: Historical Statistics* (OCDE, Paris), Tabela 1C (Inglaterra), Tabela 2C (Estados Unidos) e Tabela 5C (Coreia).

[4]. A renda *per capita* da Coreia em 1972 era de \$319 (em dólares correntes). Ela era de \$1.647 em 1979. Suas exportações totalizavam \$1,6 bilhão em 1972 e cresceram para \$15,1 bilhões em 1979. As estatísticas são de Lee (1999), Apêndice Tabela 1 (renda) e Apêndice Tabela 7 (exportações).

[5]. Em 2004, a renda *per capita* da Coreia era de \$ 13.980. No mesmo ano, a renda *per capita* em Portugal era de \$14.350 e \$14.810 na Eslovênia. Os dados são do Banco Mundial (2006), *World Development Report 2006 — Equity and Development* (Oxford University Press, Nova York), Tabela 1.

[6]. A expectativa de vida ao nascer na Coreia, em 1960, era de 53 anos. Em 2003, era de 77 anos. No mesmo ano, a expectativa de vida no Haiti era de 51,6 anos e na Suíça era de 80,5 anos. A mortalidade infantil na Coreia era 78 por 1.000 nascidos vivos em 1960 e 5 por 1.000 nascidos vivos em 2003. Em 2003 a mortalidade infantil era de 76 no Haiti e 4 na Suíça. Os dados de 1960 da Coreia são de H.-J. Chang (2006), *The East Asian Development Experience — the Miracle, the Crisis and the Future* (Zed Press, Londres), Tabelas 4.8 (mortalidade infantil) e 4.9 (expectativa de vida). Todos os dados de 2003 são do UNDP (2005), *Human Development Report 2005* (United Nations Development Program, Nova York), Tabelas 1 (expectativa de vida) e 10 (mortalidade infantil).

[7]. As críticas da interpretação neoliberal do milagre coreano podem ser encontradas em A. Amsden (1989), *Asia's Next Giant* (Oxford University Press, Nova York) e H.-J. Chang (2007) *The East Asian Development Experience — The Miracle, the Crisis and the Future* (Zed Press, Londres).

[8]. Ele continua: "Qualquer nação que tenha aumentado seu potencial de produzir manufaturas e sua trajetória para um grau de desenvolvimento em

que nenhum outro país pode sustentar a livre concorrência com ela não pode fazer nada pior que *jogar fora essas escadas de sua grandeza*, para pregar para os outros países os benefícios do livre-comércio, e declarar em tom de penitência que, até agora, andou no caminho do erro, e agora pela primeira vez está descobrindo a verdade." Friedrich List (1841), *The National System of Political Economy*, traduzido da edição alemã original publicada em 1841 por Sampson Lloyd em 1885 (Longmans, Green and Company, Londres), pp. 295-6. "Chutando a escada" também é o título do meu livro acadêmico sobre o assunto, publicado em 2002 com o título *Kicking Away the Ladder — Development Strategy in Historical Perspective* (Anthem Press, Londres), e em 2004 editado em português, H-J. Chang (2004), *Chutando a escada: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica* (Editora Unesp, São Paulo).

CAPÍTULO 1

O LEXUS E A OLIVEIRA REVISITADOS

Os mitos e os fatos da globalização

Era uma vez um fabricante de automóveis de um país em desenvolvimento que, em determinado momento, passou a exportar seus primeiros carros de passageiros para os Estados Unidos. Até aquele dia, a pequena empresa fabricava apenas produtos de baixa qualidade — cópias pobres de itens de qualidade dos países mais ricos. O modelo do carro não era nada sofisticado; apenas um carro compacto e barato (tão ruim que era também chamado de "quatro rodas e um cinzeiro"). Mas esse era um grande momento para o país e seus exportadores se orgulhavam.

Infelizmente, o produto fracassou. A maioria das pessoas considerava o carro pequeno repugnante e os compradores precavidos evitavam gastar dinheiro sério em um carro de família vindo de um lugar no qual se fabricavam apenas produtos de segunda categoria. O carro teve de ser retirado do mercado americano. Esse desastre levou a um debate sério entre os cidadãos do país.

Muitos argumentavam que a empresa deveria ter ficado em seu negócio original, que era a fabricação de máquinas de tear simples. Afinal, o produto que mais se exportava no país era a seda. Se a empresa não podia fazer carros bons depois de 25 anos de tentativas, não haveria futuro para ela. O governo dera ao fabricante do carro total oportunidade para seu êxito. Ele garantiu bons lucros para a empresa no país por meio de tarifas altas e controles draconianos do investimento estrangeiro sobre a indústria automobilística. Menos de 10 anos antes, o governo dera dinheiro público para salvar a empresa da falência iminente. Naquela época, os críticos argumentaram que os carros estrangeiros deveriam ser importados livremente e os fabricantes de automóveis estrangeiros, que haviam sido retirados do mercado há 20 anos, deveriam se restabelecer novamente no mercado coreano.

Outros discordavam. Argumentavam que nenhum país iria a lugar algum sem desenvolver indústrias "sérias" como a indústria automobilística. Eles precisavam de mais tempo para fabricar carros que atendessem a todos.

O ano era 1958 e o país era o Japão. A empresa era a Toyota, e o carro era

chamado de Toyopet. A Toyota começou como fabricante de máquinas têxteis (Toyoda Automatic Loom) e passou para a produção de carros em 1933. O governo japonês retirou a General Motors e a Ford em 1939 e viabilizou a Toyota com dinheiro do Banco do Japão em 1949. Hoje, os carros japoneses são considerados tão "naturais" como o salmão escocês ou o vinho francês, mas, há menos de 50 anos, a maioria das pessoas — inclusive os japoneses — pensava que a indústria automobilística japonesa simplesmente não deveria existir.

Meio século depois do fracasso do Toyopet, a linha de luxo da Toyota, o Lexus, tornou-se algo como um ícone da globalização graças ao livro do jornalista americano Thomas Friedman, *O Lexus e a Oliveira*. O livro leva este título por uma constatação que Friedman fez no trem-bala de Shinkansen durante sua viagem ao Japão, em 1992. Ele se dirigia para uma visita à fábrica da Lexus, que o impressionou muito. No trem que voltava da fábrica de automóveis da Toyota City para Tokio, ele se deparou com outro artigo de jornal sobre os problemas no Oriente Médio, onde ele fora correspondente por muito tempo. E isso o intrigou. Ele concluiu que "metade do mundo pretendia fabricar um Lexus melhor, dedicando-se à sua modernização, ao aperfeiçoamento de sua aerodinâmica, e privatizava suas economias para prosperar no mundo da globalização, enquanto a outra metade do mundo — às vezes, a outra metade de um mesmo país, outras vezes a outra metade da mesma pessoa — ainda se encontrava na briga para decidir de quem é cada oliveira".¹

De acordo com Friedman, os países do mundo da oliveira não poderão entrar no mundo do Lexus, a não ser que pratiquem um conjunto de políticas econômicas muito restritivas, ou seja, vistam uma verdadeira "camisa-de-força dourada". Ao descrever essa camisa-de-força, ele mais ou menos resume a ortodoxia econômica neoliberal de hoje: para aderir a ela, o país precisa privatizar as empresas públicas, manter a inflação baixa, reduzir o tamanho da burocracia do governo, equilibrar o orçamento (até mesmo gerar superávit), liberar o comércio, desregulamentar o investimento estrangeiro e os mercados de capitais, tornar a moeda conversível, reduzir a corrupção e privatizar a previdência.² De acordo com ele, este é o único caminho para o sucesso na nova economia global. A camisa-de-força é a única alternativa para um país entrar no jogo severo, porém estimulante, da globalização. Friedman é categórico: "Infelizmente, essa camisa-de-força é mais um 'tamanho único que serve para todos'... Nem sempre ela é bonita, elegante ou confortável. Mas ela está aí e é o único modelo disponível nesta quadra

histórica".³

No entanto, o fato é que, se o governo japonês tivesse seguido os economistas do livre-comércio no início dos anos 60, não haveria o Lexus. Hoje, a Toyota seria, na melhor das hipóteses, uma sócia insignificante de um fabricante de automóveis do Ocidente ou, na pior das hipóteses, teria sido extinta. O mesmo seria verdade para a economia do Japão. Se o país tivesse vestido a camisa-de-força de Friedman no início, o Japão seria até hoje aquela potência industrial de terceira categoria que era nos anos 60, com seu nível de renda igual ao do Chile, da Argentina e da África do Sul.⁴ Na época, o primeiro-ministro japonês foi considerado de maneira insultosa, um mero "vendedor de transistores de rádio" pelo presidente francês Charles De Gaulle.⁵ Em outras palavras, se eles tivessem ouvido o alerta de Friedman, hoje os japoneses não estariam exportando o Lexus, mas ainda estariam brigando por quem é o dono de cada amoreira (que abriga os casulos da seda enquanto eles se desenvolvem).

A HISTÓRIA OFICIAL DA GLOBALIZAÇÃO

Nossa fábula da Toyota sugere que existe algo distinto da história da globalização promovida por Thomas Friedman e seus colegas. Para lhe contar o que é exatamente, preciso dizer-lhe o que chamo de "história oficial da globalização" e discutir suas limitações.

De acordo com essa história, a globalização progrediu nos últimos três séculos da seguinte forma:⁶ a Inglaterra adotou as políticas de livre mercado e de livre-comércio no século XVIII, muito à frente dos outros países. Na metade do século XIX, a superioridade dessas políticas se tornou tão óbvia, graças ao sucesso econômico espetacular da Inglaterra, que os outros países começaram a liberar seu comércio e desregulamentar suas economias internas. Essa ordem mundial de liberalização, que estava no auge em 1870, sob a hegemonia britânica, baseava-se em: políticas industriais *laissez-faire* internas; poucas barreiras aos fluxos internacionais de bens, capitais e trabalho; e estabilidade macroeconômica, ambos nacional e internacionalmente, garantidos pelos princípios da moeda estável (inflação baixa) e por orçamentos equilibrados. Seguiu-se um período de prosperidade sem precedentes.

Infelizmente, a situação começou a dar errado após a Primeira Guerra Mundial. Em resposta à instabilidade da economia mundial, os países começaram, de forma insensata, a estabelecer barreiras comerciais novamente. Em 1930, os Estados Unidos abandonaram o livre-comércio e decretaram a famosa tarifa Smoot-Hawley. Países como a Alemanha e o Japão abandonaram as políticas liberais, estabeleceram barreiras comerciais altas e criaram cartéis, que estavam intimamente associados ao fascismo e à agressão externa. O sistema de livre-comércio mundial teve fim em 1932, quando a Inglaterra, até então a campeã do livre-comércio, sucumbiu à tentação e reintroduziu tarifas. A contração resultante, a instabilidade da economia mundial e, por fim, a Segunda Guerra Mundial destruíram o que restava da primeira ordem liberal no mundo.

Após a Segunda Guerra Mundial, a economia mundial foi reorganizada em linhas mais liberais, dessa vez sob a hegemonia americana. Em particular, um progresso significativo era feito pela liberalização do comércio entre os países ricos por meio das primeiras conversas no GATT (General Agreement of Trade and Tariffs). Mas o protecionismo e a intervenção do Estado ainda persistiam na maioria dos países em desenvolvimento e, nem é preciso dizer, nos países comunistas.

Felizmente, as políticas não-liberais foram largamente abandonadas no mundo desde os anos 80, com o surgimento do neoliberalismo. No final dos anos 70, as falhas da chamada industrialização por substituição de importações (ISI) nos países em desenvolvimento — com base na proteção, nos subsídios e na regulamentação — se tornaram muito óbvias para ser ignoradas.* O "milagre" econômico no Leste asiático, que já estava praticando o livre-comércio e aceitando bem os investimentos estrangeiros, foi um chamado para acordar os outros países em desenvolvimento. Após a crise da dívida do Terceiro Mundo, em 1982, muitos países em desenvolvimento abandonaram o intervencionismo e o protecionismo, vindo a assumir o neoliberalismo. A consagração dessa tendência no sentido da integração global foi a queda do comunismo em 1989.

As mudanças nas políticas nacionalistas e protecionistas se tornaram mais necessárias pela aceleração sem precedentes do desenvolvimento das tecnologias de transporte e comunicações. Com essas evoluções, as possibilidades de se estabelecerem arranjos mutuamente benéficos com parceiros em países distantes — por meio do comércio e do investimento internacional — aumentaram muito. Isso tornou a abertura um determinante

ainda mais crucial para a prosperidade de um país.

Como consequência do aprofundamento da integração econômica global, o sistema de governança global foi reforçado recentemente. Em 1995, o GATT foi promovido à OMC (Organização Mundial do Comércio), uma agência de poder que preza pela liberalização não apenas do comércio, mas também de outras áreas, como a regulamentação do investimento estrangeiro e os direitos de propriedade intelectual. Hoje, a OMC — juntamente com o FMI (Fundo Monetário Internacional), encarregado de tratar do acesso às finanças de curto prazo, e com o Banco Mundial, encarregado dos investimentos de longo prazo — é o núcleo do sistema de governança econômica global.

De acordo com a história oficial, o resultado dessas evoluções é uma economia mundial globalizada comparável, em termos de liberalização e potencial de prosperidade, apenas à antiga "era de ouro" do liberalismo (1870 a 1913). Renato Ruggiero, o primeiro diretor geral da OMC, declarou solenemente que, como consequência dessa nova ordem mundial, agora temos "potencial para erradicar a pobreza global no início do século XXI — uma noção utópica mesmo há algumas décadas, mas uma possibilidade real hoje".⁷

Essa versão da história da globalização é largamente aceita. Supõe-se que ela seja um guia para os responsáveis pela política econômica no mundo em desenvolvimento e que mostre a direção para esses países alcançarem prosperidade. Infelizmente, ela pinta um quadro fundamentalmente equivocado, distorcendo nossa história e a compreensão de onde viemos, onde estamos hoje e para onde devemos estar indo. Vamos ver como.

A VERDADEIRA HISTÓRIA DA GLOBALIZAÇÃO

No dia 30 de junho de 1997, Hong Kong foi transferida oficialmente para a China por seu último dirigente inglês, Christopher Patten. Muitos dos comentaristas ingleses queixavam-se do fato de a democracia de Hong Kong passar para o comando do Partido Comunista chinês, apesar de as eleições democráticas em Hong Kong terem sido permitidas apenas a partir de 1994, 152 anos após o início das regras britânicas e apenas três anos antes da transmissão de posse planejada. Mas ninguém lembra como Hong Kong se tornou possessão da Inglaterra em primeiro lugar.

Hong Kong se tornou colônia da Inglaterra após o Tratado de Nanking, em 1842, como resultado da Guerra do Ópio. Esse foi um episódio particularmente vergonhoso, até pelos padrões do imperialismo do século XIX. O gosto inglês crescente pelo chá criou um grande déficit comercial com a China. Na tentativa desesperada de corrigir a situação, a Inglaterra começou a exportar ópio produzido na Índia para a China. O detalhe de que a venda do ópio era ilegal na China não podia impedir a causa nobre do equilíbrio das contas externas inglesas. Quando um oficial chinês interceptou uma carga ilícita de ópio em 1841, o governo inglês usou o fato como desculpa para resolver o problema de uma vez por todas e declarar guerra. A China foi derrotada e forçada a assinar o Tratado de Nanking, que incluía um "*leasing*" de Hong Kong para a Inglaterra, além de abrir mão do direito de estabelecer as próprias tarifas.

E lá estava o autoproclamado líder do mundo "liberal" declarando guerra contra outro país porque este estava indo contra o comércio ilegal de narcóticos. A verdade é que o livre movimento de bens, pessoas e dinheiro que ocorria sob a hegemonia inglesa entre 1870 e 1913 — o primeiro episódio da globalização — tornou-se possível, em grande parte, por conta da decisão dos militares, e não pelas forças do mercado. Além da Inglaterra, os praticantes do livre-comércio durante esse período eram, em sua maioria, países mais fracos que foram forçados a aplicá-lo, em vez de adotá-lo voluntariamente, como resultado da regra colonial dos "tratados desiguais" (como o Tratado de Nanking), que, dentre outras coisas, impedia-lhes o direito de estabelecer tarifas e impunham-lhes tarifas determinadas extremamente baixas (entre 3% e 5%).⁸

No que diz respeito à regra central de promover o "livre-comércio" no final do século XIX e início do século XX, o colonialismo e os tratados desiguais dificilmente são mencionados nos diversos livros a favor da globalização.⁹ Mesmo quando eles são discutidos explicitamente, sua direção é considerada positiva como um todo. Por exemplo, em seu conhecido livro, *Empire*, o historiador inglês Niall Ferguson observa muitas das más ações do império inglês, incluindo-se a Guerra do Ópio, mas sustenta que o império britânico foi bom como um todo — ele foi a forma mais barata de se garantir o livre-comércio, que beneficia a todos.¹⁰ No entanto, os países sob a regra colonial e os tratados desiguais tiveram resultados muito pobres. Entre 1870 e 1913, a renda *per capita* na Ásia (excluindo-se o Japão) cresceu 0,4% ao ano, enquanto na África cresceu 0,6% ao ano.¹¹ O crescimento correspondente

para o Oeste europeu foi de 1,3% e, para os Estados Unidos, 1,8% ao ano.¹² É particularmente interessante observar que os países da América Latina, os quais, àquele tempo, haviam recuperado a autonomia sobre as tarifas e praticavam tarifas entre as mais altas do mundo, cresceram tanto quanto os Estados Unidos nesse período.¹³

Enquanto impunham o livre-comércio sobre as nações mais fracas por meio do colonialismo e de tratados desiguais, os países ricos mantinham tarifas ainda mais altas, especialmente as tarifas sobre os produtos industrializados, em seu favor, conforme veremos em maiores detalhes no próximo capítulo. Como ponto de partida, a Inglaterra, supostamente considerada a casa do livre-comércio, foi um dos países mais protecionistas do mundo até converter-se para o livre-comércio em meados do século XIX. Houve um período breve entre as décadas de 1860 e 1870, em que algo próximo do livre-comércio existia na Europa, especialmente com as tarifas zero na Inglaterra. No entanto, essa situação não durou muito. A partir da década de 1880, a maioria dos países europeus aumentou as barreiras de proteção novamente, em parte para proteger seus fazendeiros dos alimentos baratos importados do Novo Mundo e, em parte, para promover suas indústrias "pesada e química", como a do aço, a química e a de máquinas, que então surgiam.¹⁴ Finalmente, mesmo a Inglaterra, conforme já mencionei, o principal arquiteto da primeira onda da globalização, abandonou o livre-comércio e reintroduziu as tarifas em 1932. A história oficial descreve esse evento como a Inglaterra "sucumbindo à tentação" do protecionismo. Mas ela tipicamente falha em mencionar que isso ocorreu por conta do declínio da supremacia econômica inglesa, que resultava do sucesso do protecionismo nos países concorrentes, especialmente os Estados Unidos, que desenvolveram as suas próprias indústrias novas.

A história da primeira globalização no final do século XIX e início do século XX está sendo reescrita hoje para atender à atual ortodoxia neoliberal. A história do protecionismo nos países ricos da atualidade é amplamente ignorada, e a origem imperialista da integração global dos países desenvolvidos hoje é mencionada muito raramente. A última cortina a se fechar desse episódio — isto é, o abandono do livre-comércio pela Inglaterra — também é apresentada de forma distorcida. Raras vezes menciona-se que o que realmente fez a Inglaterra abandonar o livre-comércio foi o uso bem-sucedido do protecionismo por seus concorrentes.

NEOLIBERAIS VERSUS "NEO-IDIOTAS"?

Na história oficial da globalização, o período que se segue à Segunda Guerra Mundial é descrito como da globalização incompleta. Enquanto houve um aumento significativo da integração entre os países ricos, acelerando-se seu crescimento, diz-se que os países em desenvolvimento se recusaram a participar totalmente da economia global até a década de 1980, mantendo-se à margem do progresso econômico.

Essa história mascara o processo de globalização entre os países ricos durante esse período. Esses países diminuíram significativamente suas barreiras tarifárias entre as décadas de 1950 e 1970. Mas, durante esse período, eles também usaram várias outras políticas nacionalistas para promover o próprio desenvolvimento econômico — subsídios (especialmente para pesquisa e desenvolvimento, ou P&D), empresas públicas, direcionamento do governo para créditos bancários, controles de capital e assim por diante. Quando eles começaram a implementar os programas neoliberais, seu crescimento foi desacelerado. Nas décadas de 1960 e 1970, a renda *per capita* nos países ricos cresceu 3,2% por ano, mas sua taxa de crescimento caiu substancialmente para 2,1% nas duas décadas seguintes.¹⁵

Mais mascarada ainda é a descrição das experiências dos países em desenvolvimento. Esse período do pós-guerra é descrito pelos historiadores especialistas no tema da globalização como a era dos desastres econômicos nesses países. Eles argumentam que isso ocorreu porque tais países acreditaram em teorias econômicas "erradas" que os faziam pensar que eles poderiam desafiar a lógica do mercado. Como resultado, eles suspenderam atividades nas quais eram bons (agricultura, extração mineral e manufaturas intensivas em mão-de-obra) e promoveram projetos do tipo "elefante branco", que os faziam se sentir orgulhosos, embora se mostrassem desprovidos de sentido econômico — o exemplo mais notável disso foi a Indonésia produzindo aviões a jato com grandes subsídios.

O direito à "proteção assimétrica" que os países em desenvolvimento conseguiram assegurar no GATT, em 1964, é citado como "uma corda para enforcar a própria economia!" e descrito no artigo conhecido de Jeffrey Sachs e Andrew Warner.¹⁶ Gustavo Franco, o ex-presidente do Banco Central do Brasil (1997-99), tocou o mesmo ponto de forma mais sucinta e direta quando disse que o objetivo das políticas econômicas nos anos 90 era "desfazer 40 anos de estupidez" e que a única escolha era ou ser "neoliberal ou 'neo-

idiota".¹⁷

O problema com essa interpretação é que os "dias ruins nos países em desenvolvimento não foram tão ruins. Durante as décadas de 1960 e 1970, quando adotavam as políticas "erradas" do protecionismo e da intervenção estatal, a renda *per capita* dos países em desenvolvimento cresceu 3% ao ano.¹⁸ Conforme meu estimado colega, professor Ajit Singh, comentou uma vez, esse foi o período da "Revolução Industrial no Terceiro Mundo".¹⁹ As taxas de crescimento foram muito melhores do que as atingidas com o livre-comércio durante a "era do imperialismo" (veja a seguir), comparando-se favoravelmente com os 1% a 1,5% pelos países ricos durante a Revolução Industrial no século XIX. Essas taxas são, inclusive, as melhores já registradas até hoje para esses países. Desde a década de 1980, após implementarem as políticas neoliberais, eles cresceram à metade da velocidade vista nas décadas de 1960 e 1970 (1,7%). O crescimento diminuiu nos países ricos também, mas a queda é menor (de 3,2% para 2,1%), inclusive porque eles não introduziram as políticas neo-liberais na mesma extensão dos países em desenvolvimento. A taxa média de crescimento dos países em desenvolvimento nesse período mais recente é ainda menor se excluirmos a China e a Índia. Esses dois países, que somaram 12% de toda a renda dos países em desenvolvimento em 1980 e 30% em 2000, recusaram-se a vestir a camisa-de-força de Thomas Friedman.²⁰

O insucesso do crescimento foi notado principalmente na América Latina e na África, onde os programas neoliberais foram implementados de forma mais abrangente do que na Ásia. Nas décadas de 1960 e 1970, a renda *per capita* na América Latina crescia 3,1% ao ano, muito mais rápido do que a média dos países em desenvolvimento. Em especial o Brasil estava crescendo tão rápido quanto as economias em "milagre" do Leste asiático. Mas, desde a década de 1980, época em que o continente assumiu o neoliberalismo, a América Latina passou a crescer menos de um terço da taxa dos "dias ruins do passado". Mesmo que descontemos a década de 1980 como a década de ajustes e a retiremos da conta, a renda *per capita* na região durante a década de 1990 aumentou basicamente para a metade da taxa dos "dias ruins do passado" (3,1% contra 1,7%). Entre 2000 e 2005, a região esteve ainda pior; ela ficou estagnada, com a renda *per capita* crescendo a apenas 0,6% ao ano.²¹ Na África, a renda *per capita* aumentou relativamente pouco mesmo nas décadas de 1960 e 1970 (1% a 2% ao ano). Mas, desde a década de 1980, a região teve uma *queda* nos padrões de vida. Essa situação é um indicativo

ruim para a ortodoxia neoliberal, porque, nos últimos 25 anos, a maioria das economias africanas foi dirigida pelo FMI e pelo Banco Mundial.

O baixo crescimento como marca da globalização neoliberal desde a década de 1980 é particularmente desconcertante. A aceleração do crescimento — se necessário, ao custo do aumento da desigualdade e possivelmente do aumento da pobreza — foi a meta proclamada da reforma neoliberal. Fomos informados reiteradas vezes de que temos primeiro de "criar mais riqueza", antes de distribuímos extensivamente, e que o neoliberalismo era o caminho adequado para isso. Como resultado das políticas neoliberais, a desigualdade de renda aumentou na maioria dos países como previsto, mas o crescimento de fato diminuiu significativamente.^{[22](#)}

Além disso, a instabilidade econômica aumentou muito durante o período do domínio neoliberal. O mundo, especialmente o mundo em desenvolvimento, vivenciou crises financeiras mais frequentes e em larga escala desde a década de 1980. Em outras palavras, a globalização neoliberal falhou no atendimento de todas as frentes da vida econômica — crescimento, igualdade e estabilidade. Entretanto, somos informados constantemente dos benefícios sem precedentes que a globalização nos trouxe.

A distorção dos fatos da história contada pelos especialistas no tema da globalização também é evidente no nível dos países. Ao contrário do que a ortodoxia nos faz crer, todos os países em desenvolvimento desde a Segunda Guerra Mundial tiveram sucesso por meio de suas políticas nacionalistas, usando a proteção, os subsídios e outras formas de intervenção do governo.

No prólogo deste livro, já discuti, com alguns detalhes, o caso da minha terra natal, a Coreia, mas outras economias do "milagre" do Leste asiático também tiveram sucesso por meio de uma integração estratégica e autônoma com a economia global. Taiwan adotou uma estratégia muito similar à da Coreia, embora tenha usado empresas públicas de forma mais extensiva e de ter sido mais amigável com os investidores estrangeiros do que foi a Coreia. Cingapura teve livre-comércio e acreditou muito nos investimentos estrangeiros, mas, mesmo assim, não estava em conformidade com outros aspectos do ideal neoliberal. Apesar de aceitar bem os investidores estrangeiros, usou subsídios de forma considerável para atrair corporações transnacionais de indústrias que considerava estratégicas, especialmente na forma de investimentos do governo em infra-estrutura e educação focados em determinadas indústrias. Além disso, Cingapura é um dos maiores Estados

com empresas públicas no mundo, incluindo o Housing Development Board, que responde pela construção de 85% das casas (quase todas as terras são de propriedade do governo).

Hong Kong é a exceção que prova a regra. O país se tornou rico por causa do livre-comércio e da política do *laissez-faire*. Mas ele nunca foi um Estado independente (nem uma cidade-estado, como Cingapura), mas uma cidade parte de uma entidade maior. Até 1997, Hong Kong era colônia da Inglaterra usada como plataforma para os interesses comerciais e financeiros dos ingleses na Ásia. Hoje, o país é o centro financeiro da economia chinesa. Esses fatos tornaram menos necessário para Hong Kong ter uma base industrial independente, embora o país produzisse duas vezes mais produtos manufaturados *per capita* do que a Coréia até a metade da década de 1980, quando começou sua absorção plena na China. Mas mesmo Hong Kong não era uma economia totalmente de livre mercado. O mais importante é que todas as terras eram do governo, com vistas ao controle da situação das habitações.

As histórias mais recentes de sucesso econômico da China — e crescentemente da Índia — também são exemplos que mostram a importância da integração estratégica, em vez de incondicional, com a economia global baseada na visão nacionalista. Assim como os Estados Unidos na metade do século XIX, ou do Japão e da Coréia na metade do século XX, a China usou tarifas elevadas para construir sua base industrial. Até a década de 1990, a tarifa média da China era superior a 30%. Ela era mais bem-vista pelos investimentos estrangeiros que o Japão e a Coréia. Mas ainda impunha tetos máximos de propriedade estrangeira e exigências locais de consumo (exigências de que as empresas estrangeiras comprem pelo menos certa proporção de seus insumos dos fornecedores locais).

O sucesso econômico recente da Índia é comumente atribuído pelos que são a favor da globalização à sua liberalização comercial e financeira do início da década de 1990. No entanto, conforme algumas pesquisas recentes revelam, a aceleração do crescimento da Índia começou realmente na década de 1980, não dando crédito à simples história de "a maior abertura acelera o crescimento".²³ Além disso, mesmo após a liberalização do comércio no início da década de 1990, as tarifas médias sobre as manufaturas na Índia se mantiveram acima de 30% (ainda hoje, elas são 25%). O protecionismo da Índia antes da década de 1990 era certamente excessivo em alguns setores. Mas isso não quer dizer que a Índia poderia ter sido ainda mais bem-sucedida

se tivesse adotado o livre-comércio na independência, em 1947. A Índia também tem imposto restrições severas sobre os investimentos estrangeiros diretos — restrições à entrada e à propriedade, e diversas exigências de performance (por exemplo, exigências locais de consumo).

Um país que parece ter tido sucesso no período de globalização do pós-guerra por ter utilizado a estratégia neoliberal é o Chile. Adotou a estratégia antes de qualquer outro país, depois do *coup d'état* do general Augusto Pinochet, em 1973. Desde então, o Chile cresceu muito bem — embora não tão rápido quanto as economias em "milagre" do Leste asiático.²⁴ E o país é constantemente citado como uma história de sucesso da adoção da política neoliberal. Sua boa performance de crescimento é inegável. Mas mesmo a história do Chile é mais complexa que a ortodoxia sugere.

A experiência nova do Chile com o neoliberalismo, conduzida pelos chamados Chicago Boys (um grupo de economistas chilenos treinados na University of Chicago, um dos centros da economia neoliberal), foi um desastre. Ela acabou em uma crise financeira terrível em 1982, que teve de ser resolvida pela nacionalização do setor bancário. Graças a essa crise, o país recuperou o nível de renda anterior ao governo Pinochet apenas no final da década de 1980.²⁵ Apenas quando o neoliberalismo do Chile se tornou mais pragmático após a crise, o país passou a melhorar. Por exemplo, o governo favoreceu os exportadores com muita ajuda em marketing no comércio internacional e P&D.²⁶ O país também usou controles de capital na década de 1990 e reduziu com sucesso o influxo de fundos especulativos de curto prazo. Após o acordo de livre-comércio com os Estados Unidos, o Chile foi forçado a prometer nunca mais usar esses controles de capital. Acima de tudo, há muita dúvida sobre a sustentação do desenvolvimento do Chile. Nas últimas três décadas, o país tem perdido muitas indústrias de manufaturas e tem se tornado excessivamente dependente das exportações de recursos naturais. Por não ter a capacidade tecnológica para partir para atividades de maior produtividade, o Chile parece ter sua prosperidade de longo prazo ameaçada.

Para resumir, a verdade da globalização após 1945 é o oposto da história oficial. Durante o período de globalização controlada e direcionada pelas políticas nacionalistas entre as décadas de 1950 e 1970, a economia mundial, especialmente do mundo em desenvolvimento, estava crescendo mais rápido, era mais estável e tinha distribuição de renda mais igualitária que nos últimos 25 anos de globalização neoliberal descontrolada. No entanto, esse período é apresentado na história oficial como o desastre incontestado das políticas

nacionalistas, especialmente nos países em desenvolvimento. Essa distorção do registro da história é propagada para mascarar as falhas das políticas neoliberais.

QUEM COMANDA A ECONOMIA MUNDIAL?

Muito do que é praticado na economia global é determinado pelos países ricos, mesmo que muitas dessas práticas não tenham sido feitas em suas próprias economias. As economias ricas respondem por 80% do produto mundial, conduzem 70% do comércio internacional e fazem cerca de 70% a 90% (dependendo do ano) de todos os investimentos diretos estrangeiros.²⁷ Isso quer dizer que as políticas nacionais dos países ricos podem influenciar fortemente a economia mundial.

Mais importante do que seu peso exato é a pretensão dos países ricos de estabelecer as regras de toda a economia global. Por exemplo, os países desenvolvidos induzem os mais pobres a adotar políticas individuais ditando as condições para o auxílio externo ou oferecendo-lhes acordos comerciais preferenciais em troca de "bom comportamento" (a adoção das políticas neoliberais). Mais importante do que determinar as alternativas para os países em desenvolvimento é o que chamo de "Trindade Profana", representada pelas organizações multilaterais — em especial o FMI (Fundo Monetário Internacional), o Banco Mundial e a OMC (Organização Mundial do Comércio). Apesar de não serem fantoches dos países ricos, a Trindade Profana é, em grande parte, controlada pelos países ricos e, então, eles determinam e acabam por implementar políticas de Maus Samaritanos nos países em desenvolvimento.

O FMI e o Banco Mundial foram fundados em 1944, em uma conferência entre as forças aliadas (essencialmente os Estados Unidos e a Inglaterra), que trabalharam na constituição da governança econômica internacional do pós-guerra. Essa conferência ocorreu em um *resort* de New Hampshire, em Bretton Woods, o que justifica o fato de essas agências às vezes serem chamadas em conjunto de Instituições de Bretton Woods. O FMI foi institucionalizado para emprestar dinheiro aos países com crise em seus balanços de pagamentos, de modo que pudessem equilibrar suas contas externas sem ter de recorrer à deflação. O Banco Mundial foi estabelecido para ajudar na reconstrução dos países europeus no pós-guerra e no desenvolvimento econômico das sociedades pós-coloniais que estariam por

emergir — por isso, ele é chamado oficialmente de Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento. Sua finalidade era financiar projetos de desenvolvimento de infra-estrutura (por exemplo, rodovias, pontes, represas).

Depois da crise da dívida do Terceiro Mundo em 1982, as regras do FMI e do Banco Mundial mudaram drasticamente. Eles passaram a exercer uma influência política muito mais forte sobre os países em desenvolvimento por meio de sua operação conjunta, denominada "programas de ajuste estrutural". Esses programas cobriram uma gama muito maior de políticas do que as Instituições de Bretton Woods haviam sido originalmente designadas a fazer. Mas as instituições de Bretton Woods estavam muito envolvidas em quase todas as áreas da política econômica do mundo em desenvolvimento. Elas passaram a controlar áreas como orçamento do governo, regulamentação industrial, definição do preço dos produtos agrícolas, regulamentação do mercado de trabalho, privatizações e assim por diante. Na década de 1990, houve um grande passo nessa "missão" à medida que eles atrelavam esses condicionantes de governança à concessão de seus empréstimos. Isso implicou intervenções em áreas que não eram imaginadas até então, como democracia, descentralização do governo, independência do banco central e governança corporativa.

Essa postura do Banco Mundial leva a uma questão séria, já que tanto ele quanto o FMI iniciaram seus trabalhos com mandatos mais limitados. Passaram, então, a argumentar que têm de intervir em novas áreas, além das proposições originais, uma vez que elas também afetam a performance econômica. No entanto, diante desse raciocínio, não há área em nossa vida na qual as Instituições de Bretton Woods não possam intervir, já que tudo o que acontece em um país tem implicações em sua performance econômica. Diante dessa lógica, o FMI e o Banco Mundial deveriam poder impor condicionantes em tudo, desde decisões de fertilidade, integração étnica e igualdade de gêneros até valores culturais.

Não me interprete mal. Não sou daquelas pessoas que se posicionam contra as condicionantes dos empréstimos em princípio. É razoável ao credor estabelecer condições. Mas as condições deveriam corresponder aos aspectos mais relevantes no tocante ao pagamento do empréstimo. Caso contrário, o credor pode se intrometer em todos os aspectos da vida do devedor.

Suponha que eu seja um pequeno empreendedor tentando tomar emprestado dinheiro de meu banco para expandir minha fábrica. É natural que meu gerente de banco imponha condições unilateralmente para garantir que

pagarei o empréstimo. Também seria razoável para ele impor condições a respeito de qual tipo de material de construção posso usar e que tipo de máquinas comprar para expandir minha fábrica. Mas, se ele incluir a condição de que terei de cortar minha ingestão de gordura, tendo em vista que essa dieta aumentará minha habilidade de pagar o empréstimo devido à melhora de minha saúde, eu iria considerar essa condição intrusiva e desprovida de razão. De fato, se eu estivesse desesperado, poderia até engolir meu orgulho e concordar com essa condição nada razoável. E se a condição para tomar o empréstimo fosse eu ficar menos de uma hora por dia em casa (na medida em que gastar menos tempo com a família aumentaria meu tempo disponível para os negócios e reduziria a chance de eu não pagar a dívida), eu provavelmente iria agredi-lo e sair correndo do banco. Não que minha dieta e a vida de minha família não tenham relevância na minha habilidade de gerenciar meus negócios. Conforme meu gerente de banco afirma, elas são relevantes. Mas o ponto é que sua relevância é indireta e marginal.

No início, o FMI apenas impôs condições fortemente relacionadas aos países devedores quanto ao gerenciamento de seu balanço de pagamentos e à desvalorização da moeda. Mas depois ele começou a estabelecer condições sobre os orçamentos de governo no sentido de que os déficits orçamentários são a principal causa dos problemas do balanço de pagamentos. Isso levou à imposição de condições como a privatização das empresas públicas, porque argumentava-se que as perdas dessas empresas eram a fonte importante dos déficits orçamentários em vários países em desenvolvimento. Quando essa lógica começou, não parou mais. Uma vez que tudo está relacionado a tudo, nada poderia ser deixado de fora. Em 1997, na Coreia, por exemplo, o FMI estabeleceu condições a respeito da dívida que as empresas do setor privado podiam ter, no sentido de que o excesso de empréstimos para essas empresas foi o principal motivo da crise financeira da Coreia.

Para acrescentar insulto à injustiça, os países ricos (Maus Samaritanos) normalmente requerem, como condição de sua contribuição financeira aos pacotes do FMI, que o país devedor adote as políticas que tenham pouca chance de resolver os problemas de suas economias, mas que sirvam aos interesses dos países ricos que emprestam o dinheiro. Por exemplo, ao analisar o acordo da Coreia com o FMI em 1997, um observador ultrajado comentou: "Muitas características do plano do FMI são reprises das políticas que o Japão e os Estados Unidos tentaram por longo tempo que a Coreia adotasse. Elas incluíam a aceleração de reduções das barreiras comerciais a produtos japoneses específicos e a abertura dos mercados de capitais, de

modo que os investidores estrangeiros tivessem a maior parte da propriedade das empresas coreanas, assumindo o controle de forma hostil e expandindo a participação direta nos bancos e em outros serviços financeiros. Embora a maior concorrência promovida pelas importações de produtos manufaturados e a maior propriedade estrangeira pudessem ajudar a economia coreana, os coreanos e outros consideravam isso um abuso do poder do FMI para forçar a Coréia em seu momento de fraqueza a aceitar as políticas comerciais e de investimentos que haviam sido rejeitadas anteriormente."[28](#). Isso não foi dito por um anarquista anticapitalista, mas por Martin Feldstein, o economista conservador de Harvard que foi o principal conselheiro econômico de Ronald Reagan na década de 1980.

O avanço do FMI e do Banco Mundial, combinado com o abuso dos condicionantes das nações Maus Samaritanos, é particularmente inaceitável quando as políticas das Instituições de Bretton Woods resultam em crescimento menor, distribuição de renda mais desigual e mais instabilidade econômica na maioria dos países em desenvolvimento, conforme expus anteriormente neste capítulo.

Mas como o FMI e o Banco Mundial podem persistir na manutenção dessas políticas erradas que produzem resultados tão pobres? Isso ocorre porque sua estrutura de governanças os conduz severamente aos interesses dos países ricos. As decisões são tomadas basicamente de acordo com a parcela de capital que cada país detém (em outras palavras, eles têm um sistema de "um dólar um voto"). Isso quer dizer que os países ricos, que controlam em conjunto 60% dos votos, têm o controle absoluto sobre suas políticas, enquanto os Estados Unidos têm o veto *de facto* em relação às decisões sobre as 18 áreas mais importantes.[29](#)

O resultado dessa estrutura de governança é que o Banco Mundial e o FMI impuseram sobre os países em desenvolvimento pacotes de política padronizados que são considerados válidos universalmente pelos países ricos, em vez de políticas configuradas cuidadosamente para cada país em desenvolvimento em particular, produzindo resultados pobres. Outra consequência é que, mesmo que suas políticas sejam apropriadas, elas têm falhado porque as imposições externas recebem a resistência da população local.

Em resposta às inúmeras críticas, o Banco Mundial e o FMI reagiram recentemente de várias maneiras. Por um lado, houve algumas mudanças de

fachada. Agora, o FMI denomina um Programa de Ajuste Estrutural (Structural Adjustment Programme) como Programa de Redução da Pobreza e de Auxílio ao Crescimento (Poverty Reduction and Growth Facility Programme), para mostrar que ele se preocupa com as questões da pobreza, embora o conteúdo do programa tenha mudado muito. Por outro lado, há esforços genuínos para que se abra o diálogo de forma mais efetiva, especialmente o vínculo do Banco Mundial com as ONGs (Organizações Não-Governamentais). Mas os impactos desse conselho são, no máximo, pouco relevantes. Além disso, quando um número crescente de ONGs nos países em desenvolvimento é financiado indiretamente pelo Banco Mundial, o valor desse exercício se torna mais duvidoso.

O FMI e o Banco Mundial também tentaram aumentar a "propriedade local" de seus programas envolvendo as pessoas do local em seus projetos. Mas isso tem resultado em poucos frutos. Muitos países em desenvolvimento dispõem de poucos recursos intelectuais para argumentar contra as organizações internacionais poderosas, que tem um exército de economistas altamente treinados e muita influência política. Além disso, o Banco Mundial e o FMI têm adotado o que chamo de "abordagem de Henry Ford para a diversidade" (ele tinha uma frase famosa que era "os consumidores podem ter seus carros pintados de qualquer cor, desde que seja preta"). A extensão da variedade das políticas locais que eles consideram aceitável é muito pequena. E também, com a tendência crescente de os países em desenvolvimento elegem ou indicarem ex-oficiais do Banco Mundial ou do FMI para postos econômicos chave, as soluções "locais" remetem crescentemente às soluções estabelecidas pelas Instituições de Bretton Woods.

Completando a Trindade Profana, a Organização Mundial do Comércio foi criada em 1995, seguindo a conclusão da chamada Rodada Uruguai das negociações do GATT. Discutirei a substância do que a OMC faz em maiores detalhes nos capítulos seguintes, e aqui focarei especificamente na estrutura de governança.

A Organização Mundial do Comércio foi criticada de diversas formas. Muitos acreditam que ela nada mais é do que uma ferramenta por meio da qual os países desenvolvidos abrem forçadamente os mercados dos países em desenvolvimento. Outros argumentam que ela se tornou um veículo para os interesses das corporações transnacionais. Há elementos verdadeiros nessas duas críticas, conforme mostrarei nos próximos capítulos.

Mas, apesar dessas críticas, a Organização Mundial do Comércio é uma

organização internacional na qual, em se tratando de países em desenvolvimento, há mais espaço. Ao contrário do FMI e do Banco Mundial, ela é "democrática" — no sentido de permitir um voto para cada país (é claro que podemos discutir se dar um voto para a China, com 1,3 bilhão de pessoas, e a Luxemburgo, com menos de meio milhão de pessoas, significa ser realmente "democrático"). E, diferentemente das Nações Unidas, onde os cinco membros permanentes do Conselho de Segurança têm poder de veto, nenhum país tem veto na OMC. Uma vez que eles têm a vantagem numérica, os países em desenvolvimento têm muito mais representação na OMC do que no FMI e no Banco Mundial.

Infelizmente, na prática, os votos nunca são levados em conta, e a organização funciona essencialmente como uma oligarquia que compreende um número pequeno de países ricos. Relata-se que, em vários encontros ministeriais (Genebra, 1998, Seattle, 1999, Doha, 2001, e Cancun, 2003), todas as negociações importantes ocorreram nos chamados Salões Verdes (*Green Rooms*), com entrada na base de "só com a apresentação do convite". Apenas os países ricos e alguns países em desenvolvimento grandes que não podem ser ignorados (por exemplo, a Índia e o Brasil) foram convidados. Especialmente durante o encontro de Seattle em 1999, foi noticiado que alguns delegados de países em desenvolvimento que tentaram entrar nos Salões Verdes sem convite foram fisicamente barrados na entrada.

Mas, mesmo sem essas medidas extremas, as decisões tendem a favor dos países ricos. Eles podem ameaçar e subornar os países em desenvolvimento por meio de seus orçamentos de auxílio externo ou usando sua influência nas decisões de empréstimos pelo FMI, pelo Banco Mundial e pelas instituições financeiras multilaterais "regionais".^{***}

Além disso, há uma grande lacuna de recursos intelectuais e de negociação entre os dois grupos de países. Um ex-estudante meu, que acabou de deixar o serviço diplomático de sua terra natal na África, uma vez me disse que seu país tinha apenas três pessoas, incluindo ele, para participar de todas as reuniões da OMC em Genebra. O número de reuniões era mais de 12 por dia, de modo que ele e seus colegas nunca compareciam juntos às reuniões, dividindo-as entre os três para atender à agenda. Isso quer dizer que eles podiam alocar apenas duas a três horas para cada reunião. Às vezes, eles estavam no momento exato em que podiam fazer contribuições úteis. Mas, noutros momentos, não tinham tanta sorte e ficavam completamente perdidos. Por sua vez, os Estados Unidos — para se ter o exemplo do outro extremo —

contavam com dezenas de pessoas trabalhando apenas no tema de direitos de propriedade intelectual. Mas meu ex-aluno disse que esse país tinha sorte — mais de 20 países em desenvolvimento não têm uma única pessoa que fique em Genebra, e muitos podem contar com apenas uma ou duas pessoas. Muitas outras histórias assim podem ser contadas, mas todas sugerem que as negociações de comércio internacional são fortemente inclinadas para um lado; é como uma guerra em que algumas pessoas lutam com pistolas enquanto outras fazem bombardeio aéreo.

Os MAUS SAMARITANOS ESTÃO VENCENDO?

Margaret Thatcher, a primeira-ministra britânica que encabeçou a contra-revolução neoliberal, uma vez dispensou seus críticos dizendo "Não há alternativa". O espírito desse argumento — conhecido como TINA (do inglês, as iniciais de "There Is No Alternative") — nos mostra como a globalização é apresentada pelos Maus Samaritanos.

Os Maus Samaritanos gostam de apresentar a globalização como o resultado inevitável dos desenvolvimentos implacáveis das tecnologias da comunicação e dos transportes. Eles gostam de apresentar suas críticas como se estivessem vendo os "Ludistas dos dias modernos", que "brigam para saber de quem é cada oliveira". Argumentam que ir contra essa tendência histórica produz apenas desastres, como evidenciado pelo colapso da economia mundial durante o período entre guerras e pelas falhas da industrialização conduzida pelo Estado nos países em desenvolvimento nas décadas de 1960 e 1970. Argumentam que existe apenas uma maneira de sobreviver à força histórica insuperável que é a globalização: colocar a camisa-de-força que tem tamanho único e que serve a todos e que, ademais, todas as economias de sucesso têm vestido intencionalmente para alcançar prosperidade. Não há alternativa.

Neste capítulo, mostrei que a conclusão TINA surge da compreensão fundamentalmente defeituosa das forças que conduzem a globalização e a distorção da história para integrá-la à teoria. O livre-comércio sempre foi imposto, em vez de ser uma escolha dos países mais fracos. A maioria dos países que teve a opção de escolha não decidiu pelo livre-comércio por períodos longos. Todas as economias bem-sucedidas, desenvolvidas e em desenvolvimento, chegaram ao ponto em que estão por meio da integração seletiva e estratégica com a economia mundial, e não pela integração global incondicional. A performance dos países em desenvolvimento foi bem melhor

quando eles tiveram grande autonomia política durante os "dias ruins do passado", com a industrialização conduzida pelo Estado, do que quando eram totalmente privados dela durante a primeira globalização (na era das regras coloniais e dos tratados desiguais) ou quando tinham muito menos autonomia política (como nos últimos 25 anos).

Não há nada inevitável quanto à globalização, porque ela é mais conduzida por políticos (ou seja, pretensões e decisões humanas) do que pela tecnologia, conforme os Maus Samaritanos dizem. Se fosse a tecnologia que determinasse a extensão da globalização, seria impossível explicar como o mundo era muito menos globalizado na década de 1970 (quando dispúnhamos de todas as tecnologias modernas de transporte e comunicações, exceto a internet) do que na década de 1870 (quando contávamos com navios a vapor e linhas telegráficas). A tecnologia define apenas os limites externos da globalização. Exatamente o formato que ela assume depende do que fazemos com as políticas nacionais e de quais acordos internacionais estabelecemos. Se esse é o caso, a tese TINA está errada. Há uma alternativa, ou melhor, várias alternativas à globalização neoliberal que está acontecendo hoje. O restante deste livro explora essas alternativas.

NOTAS DE RODAPÉ — CAPÍTULO 1

*. A idéia por trás da industrialização por substituição de importações é que um país considerado atrasado começa a fabricar produtos industrializados que importava anteriormente, "substituindo" produtos industrializados importados por equivalentes produzidos internamente. Isso é feito ao se tornarem as importações caras artificialmente por meio de tarifas e cotas contra as importações ou subsídios aos produtores internos. A estratégia foi adotada por vários países latino-americanos nos anos 30. Naquela época, a maioria dos outros países em desenvolvimento não estava em posição de praticar a estratégia da ISI, uma vez que eram colônias ou sujeitos aos "tratados desiguais", que os privavam do direito de estabelecer as próprias tarifas (veja a seguir). A estratégia ISI foi adotada pela maioria dos outros países em desenvolvimento após eles terem conquistado sua independência entre meados dos anos 40 e meados dos anos 60.

**. Incluem-se aí o Asian Development Bank (ADB), o Banco Inter-Americano de Desenvolvimento (BID), o African Development Bank (AFDB) e o Banco Europeu para a Reconstrução e o Desenvolvimento

(European Bank for Reconstruction and Development — EBRD), que trata as ex-economias comunistas.

[1]. T. Friedman (2000), *The Lexus and The Olive Tree* (Anchor Books, Nova York), p 31. Livro traduzido em português, *O Lexus e a oliveira*, (Editora Objetiva, 1999).

[2]. Friedman (2000), p 105.

[3]. Friedman (2000), p 105.

[4]. Em 1961, a renda *per capita* do Japão era de \$402, próximo da do Chile (\$377), Argentina (\$378) e África do Sul (\$396). Os dados são de C. Kindleberger (1965), *Economic Development* (McGraw-Hill, Nova York).

[5]. Isso aconteceu quando o primeiro-ministro do Japão, Hayao Ikeda, visitou a França em 1964. "The Undiplomat", *Time*, 4 de abril de 1969.

[6]. J. Sachs e A. Warner (1995), "Economic Reform and the Process of Global Integration", *Brookings Papers on Economic Activity*, 1995, no 1, e M. Wolf (2004), *Why Globalization Works* (Yale University Press, New Haven e Londres) são algumas das versões mais equilibradas e bem informadas, mas imperfeitas em última instância. J. Bhagwati (1985), *Protectionism* (The MIT Press, Cambridge, Massachusetts) e J. Bhagwati (1998), *A Stream of Windows - Unsettling Reflections on Trade, Immigration, and Democracy* (The MIT Press, Cambridge, Massachusetts) oferecem uma versão menos equilibrada mas provavelmente mais representativa.

[7]. R. Ruggiero (1998), "Whither the Trade System Next?" em J. Bhagwati e M. Hirsch (eds.), *The Uruguay Round and Beyond — Essays in Honour of Arthur Dunkel* (The University of Michigan Press, Ann Arbor), p 131.

[8]. A Inglaterra usou primeiro tratados desiguais na América Latina, começando com o Brasil em 1810, à medida que os países do continente foram adquirindo independência política. Começando pelo Tratado de Nanking, a China foi forçada a assinar uma série de tratados desiguais nos vinte anos seguintes. Eles teriam resultado na perda total da autonomia tarifária e, muito simbolicamente, um britânico sendo o responsável pela alfândega por 55 anos — de 1863 a 1908. De 1824 em diante, a Tailândia (o Sião) assinou vários tratados desiguais, que terminaram com o mais completo de todos em 1855. A Pérsia assinou tratados desiguais em 1836 e 1857, e o

Império Otomano, em 1838 e 1861. O Japão perdeu sua autonomia tarifária depois de uma série de tratados desiguais que assinou após sua abertura em 1853, mas isso não o impediu de forçar um tratado desigual com a Coreia em 1876. Os maiores países da América Latina puderam recuperar a autonomia tarifária da década de 1880, antes de o Japão fazê-lo, em 1911. Muitos outros a recuperaram apenas após a Primeira Guerra Mundial, a Turquia teve de esperar pela autonomia tarifária até 1923 e a China, até 1929. Veja H-J. Chang (2004), *Chutando a escada: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica* (Editora Unesp, São Paulo), pp 53-4 do original.

9. Por exemplo, em seu estudo controverso, "In Praise of Empires", o economista indiano Deepak Lal nunca menciona a regra do colonialismo e os tratados desiguais ao falar do livre-comércio. Ver D. Lal (2004), *In Praise of Empires — Globalization and Order* (Palgrave Macmillan, Nova York e Basingstoke).

10. Veja N. Ferguson (2003), *Empire — How Britain Made the Modern World* (Allen Lane, Londres).

11. Após terem conquistado a independência, o crescimento acelerou-se significativamente nos países asiáticos em desenvolvimento. Nos 13 países asiáticos (Bangladesh, Burma, China, Índia, Indonésia, Coreia, Malásia, Paquistão, Filipinas, Cingapura, Sri Lanka, Taiwan e Tailândia), dos quais havia dados disponíveis, o crescimento das taxas de renda *per capita* aumentou após a descolonização. A taxa de crescimento aumentou entre o período colonial (1913 a 1950) e o período pós-colonial (1950 a 1999), variando entre 1,1% ponto (Bangladesh: de -0,2% a 0,9%) e 6,4% pontos (Coreia: de -0,4% para 6,0%). Na África, o crescimento da renda *per capita* estava em torno de 0,6% durante o período colonial (1820 a 1950). Nos anos 60 e 70, época em que a maioria dos países no continente se tornou independente, as taxas de crescimento aumentaram para 2% para os países de renda média. Mesmo os países mais pobres, cujo crescimento é considerado difícil, estavam crescendo a 1%, o dobro da taxa do período colonial. H-J. Chang, (2005), *Why Developing Countries Need Tariffs — How WTO NAMA Negotiations Could Deny Developing Countries' Right to a Future* (Oxfam, Oxford e South Centre, Genebra), disponível para download em <http://www.southcentre.org/publications/SouthPerspectiveSeriesWhyDevCourTariffsNew.pdf> — *Link atualizado:* <http://web.archive.org/web/20171107171355/http://oxfamlibrary.openreposit.developing-countries-need-tariffs-24112004-en.pdf>, Tabelas 5 e 7.

[12.](#) Maddison (2003), *"The World Economy: Historical Statistics* (OCDE, Paris), Tabela 8.b

[13.](#) A média das tarifas na América Latina estava entre 17% (México entre 1870 e 1899) e 47% (Colômbia entre 1900 e 1913). Veja a Tabela 4 em M. Clemens e J. Williamson (2002), "Closed Jaguar, Open Dragon: Comparing Tariffs in Latin America and Asia before World War II", NBER Working Paper, n. 9401 (National Bureau of Economic Research, Cambridge, Massachusetts). Entre 1820 e 1870, quando eles estavam sujeitos aos tratados desiguais, a renda *per capita* ficou estagnada na América Latina (com uma taxa de crescimento de -0,03% ao ano). A taxa de crescimento da renda *per capita* anual na América Latina aumentou para 1,8% entre 1870 e 1913, época em que a maioria dos países na região adquiriu autonomia tarifária, mas mesmo essa referência não foi parâmetro se comparada aos 3,11% de taxa de crescimento da renda per capita que o continente atingiu durante os anos 60 e 70. Os dados do crescimento da renda da América Latina são de Maddison (2003), Tabela 8.b

[14.](#) Por exemplo, entre 1875 e 1913, a taxa média das tarifas aumentou de 3 e 5% para 20% na Suécia, de 4 a 6% para 13% na Alemanha, de 8 a 10% para 18% na Itália e de 10 a 12% para 20% na França. Veja H-J. Chang (2002), p 17, Tabela 2.1.

[15.](#) Chang (2005), p. 63, Tabelas 9 e 10.

[16.](#) Sachs e Warner (1995), p. 17. A citação integral das passagens relevantes: "O pessimismo em relação às exportações se combinava com a idéia do 'grande empurrão' (*big push*) para produzir a visão influente de que o livre-comércio condenaria os países em desenvolvimento à subserviência de longo prazo no sistema internacional como exportadores de matérias-primas e importadores de produtos manufaturados. As vantagens comparativas, argumentava a CEPAL, eram justificadas por considerações de curto prazo que evitariam que os países exportadores de matérias-primas estabelecessem uma base industrial. A proteção das indústrias nascentes era então vital se os países em desenvolvimento quisessem escapar de sua excessiva dependência da produção de matérias-primas. Essas visões se espalharam com o sistema das Nações Unidas (para os escritórios regionais da United Nations Economic Commission) e foram adotadas vastamente pelo United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD). Em 1964, elas encontraram sanção internacional legal na nova parte IV do General Agreement on Tariffs and Trade (GATT), que estabeleceu que os países em desenvolvimento deveriam

ter o direito de praticar políticas de comércio assimétricas. Enquanto os países desenvolvidos deveriam abrir seus mercados, os países em desenvolvimento podiam continuar protegendo os próprios mercados. É claro que esse 'direito' foi a corda apropriada para enforcar sua própria economia!"

[17.](#) De acordo com uma entrevista na revista *Veja* de 15 de novembro de 1996, conforme citado por G. Palma (2003), "As economias latino-americanas durante a segunda metade do século XX — da era da ISI para a era do fim da história" em H-J. Chang (ed.), *Rethinking Development Economics* (Anthem Press, Londres), p. 149, notas finais 15 e 16.

[18.](#) Chang (2002), p. 132, Tabela 4.2.

[19.](#) A. Singh (1990), "The State of Industry in the Third World in the 1980s: Analytical and Policy Issues", *Working Paper* no. 137, abril de 1990, Kellogg Institute for International Studies, Notre Dame University.

[20.](#) Os dados de 1980 e 2000 são calculados respectivamente da edição de 1997 (Tabela 12) e da edição de 2002 (Tabela 1) do *World Development Report* do World Bank (Oxford University Press, Nova York).

[21.](#) M. Weisbrot, D. Baker e D. Rosnick (2005), "The Scorecard on Development: 25 Years of Diminished Progress", setembro de 2005, Center for Economic and Policy Research (CEPR), Washington, DC, disponível para download em http://cepr.net/publications/development_2005_09.pdf

[22.](#) Alguns comentaristas argumentam que o avanço recente da globalização tem tornado o mundo mais igual. Esse resultado tem sido muito defendido, mas, mesmo que seja verdade, ele tem ocorrido porque, sendo direto, muitos chineses têm enriquecido, não porque a distribuição de renda tem se tornado mais igual entre os países. Independentemente do que aconteceu com a desigualdade "global", há pouca discussão de que a desigualdade de renda tem crescido na maioria dos países, incluindo a própria China, nos últimos 20 a 25 anos. A esse respeito, veja A. Cornia (2003), "Globalization and the Distribution of Income between and within Countries" em H-J. Chang (ed.), *Rethinking Development Economics* (Anthem Press, Londres) e B. Milanovic (2005), *Worlds Apart — Measuring International and Global Inequality* (Princeton University Press, Princeton and Oxford).

[23.](#) Por exemplo, veja D. Rodrik e A. Subramaniam (2004), "From 'Hindu Growth' to Growth Acceleration: The Mystery of Indian Growth Transition",

mimeo., Kennedy School of Government, Harvard University, março de 2004. Disponível para download em <http://ksghome.harvard.edu/~drodrik/IndiapaperdraftMarch2.pdf>

[24.](#) A taxa de crescimento do PNB *per capita* entre 1975 e 2003 foi de 4% no Chile, 4,9% em Cingapura e 6,1% na Coréia. Veja UNDP (2005), *Human Development Report 2005* (United Nations Development Program, Nova York).

[25.](#) A renda *per capita* do Chile (em dólares de 1990, assim como todos os dados que seguem) era \$5.293 em 1970, quando Salvador Allende, o presidente de esquerda que foi deposto por Pinochet, chegou ao poder. Apesar da imprensa perseguidora, Allende entrou para a história oficial do capitalismo, pois a renda per capita no Chile cresceu muito durante sua presidência — ela era \$5.663 em 1971 e \$5.492 em 1972. Após o golpe, a renda *per capita* do Chile caiu, atingindo o mínimo de \$4.323 em 1975. A partir de 1976, ela começou a aumentar novamente e chegou ao máximo de \$5.956 em 1981, principalmente graças à bolha financeira. Após o crash financeiro, ela caiu novamente para \$4.898 em 1983 e recuperou o nível anterior ao golpe apenas em 1987, quando chegou a \$5.590. Os dados são de Maddison (2003), Tabela 4C.

[26.](#) Public Citizen's Global Trade Watch (2006), "The Uses of Chile: How Politics Trumped Truth in the Neo-liberal Revision of Chile's Development", Discussion Paper, setembro de 2006. Disponível para download em <http://www.citizen.org/documents/chilealternatives.pdf>

[27.](#) O dado de produção é do Banco Mundial (2006). O dado de comércio é da OMC (2005), World Trade 2004, "Prospects for 2005: Developing countries' goods trade share surges to 50-year peak" (Press Release), publicado em 15 de abril de 2005. Os dados dos investimentos diretos estrangeiros são de várias edições da UNCTAD, *World Investment Report*.

[28.](#) M. Feldstein (1998), "Reforcing the IMF", Foreign Affairs, março-abril de 1998, vol. 77, n. 2.

[29.](#) As decisões nas 18 áreas mais importantes do FMI necessitam da maioria de 85%. Os Estados Unidos têm 17,35% de parcela. Então, ele pode vetar unilateralmente qualquer proposta de que não goste. Pelo menos três dos quatro países seguintes são necessários para bloquear a proposta (o Japão, com 6,22%; a Alemanha, com 6,08%; a Inglaterra e a França, com 5,02%

cada). Há também 21 temas que requerem 70% de maioria. Isso quer dizer que qualquer proposta referente a esses temas pode ser defendida se os cinco maiores países mencionados votarem juntos contra ela. Veja A. Buiragva (2004), "The Governance of the IMF in a Global Economy", G24 Research Paper, disponível para download em <http://g24.org/buiragva.pdf>

30. Luditas foram os trabalhadores têxteis ingleses do início do século XIX que tentaram reverter a Revolução Industrial pela destruição de máquinas economizadoras de mão-de-obra. No Fórum Econômico Mundial em Davos, na Suíça em 2003, Sr. Richard McCormick, o presidente da International Chamber of Commerce, chamava os opositores da globalização de "Luditas dos tempos modernos que querem tornar o mundo seguro pela estagnação... cuja hostilidade aos negócios os torna inimigos dos pobres". Conforme relatado pelo website da BBC em 12 de fevereiro de 2003.

CAPÍTULO 2

A VIDA DUPLA DE DANIEL DEFOE

Como os países ricos se tornam ricos?

Daniel Defoe, autor de *Robinson Crusoé*, teve uma vida repleta de acontecimentos. Antes de escrever romances, ele era um homem de negócios e trabalhava no comércio de artigos de lã, vinho e tabaco. Ele também trabalhou no governo britânico, atuando nas loterias reais e no Glass Duty Office, que arrecadava a notória "taxa das janelas", uma taxa cobrada de acordo com o número de janelas de cada casa. Ele também foi autor influente de panfletos políticos e levou uma vida dupla como espião do governo inglês. Primeiro, foi espião para Robert Harley, o porta-voz Tory do Parlamento britânico. Mais tarde, complicou ainda mais sua vida espionando para o Partido Whig, de Robert Walpole, o arquiinimigo político de Harley.

Como a vida de homem de negócios, romancista, arrecadador de impostos, comentador político e espião não lhe dava estímulo suficiente, Defoe também era economista. Esse aspecto de sua vida é ainda menos conhecido do que suas espionagens. Diferentemente de seus romances, que incluem *Robinson Crusoé* e *Moll Flanders*, o principal trabalho de Defoe em economia, *A Plan of the English Commerce* (1728), hoje é praticamente esquecido. A popular biografia de Defoe escrita por Richard West menciona pouco o livro, enquanto a premiada biografia do autor, escrita por Paula Backscheider, destaca apenas o trabalho em relação a assuntos marginais, como, por exemplo, a visão de Defoe a respeito dos americanos nativos.¹ No entanto, esse livro de Defoe é uma narrativa completa e perspicaz da política industrial seguida pelos Tudor na Inglaterra e que tem hoje muito a nos ensinar.

No livro (daqui em diante, referido como *A Plan*), Defoe descreve como os Tudor, especialmente Henrique VII e Elizabeth I, usaram o protecionismo, os subsídios, a distribuição de direitos de monopólio, a espionagem industrial financiada pelo governo e outros meios de intervenção do governo para desenvolver a indústria de manufaturas de lã na Inglaterra, a indústria de alta tecnologia da Europa naquela época. Até os tempos de Tudor, a Inglaterra era uma economia relativamente retrógrada, apoiada nas exportações de lã em estado bruto para financiar as importações. A indústria de manufaturas de lã estava concentrada nos Países Baixos (hoje, a Bélgica e a Holanda),

especialmente nas cidades de Bruges, Ghent e Ypres na região de Flandres. A Inglaterra exportava lã em estado bruto e obtinha lucros razoáveis. Mas os estrangeiros que sabiam como transformar a lã em roupas estavam gerando muito mais lucros. O domínio tecnológico sobre a produção de tecidos trazia muito mais lucro aos holandeses do que a produção de lã aos ingleses. Essa era a situação que Henrique VII queria mudar no final do século XV.²

De acordo com Defoe, Henrique VII enviou missões reais a fim de identificar locais apropriados para a fabricação de tecidos de lã na Inglaterra.³ Como Eduardo III antes dele, Henrique VII tentava atrair trabalhadores qualificados dos Países Baixos.⁴ Ele também aumentou a taxa sobre as exportações de lã em estado bruto e, temporariamente, suspendeu suas exportações, para estimular mais o processamento da matéria-prima internamente. Em 1489, ele também proibiu as exportações de roupas não-acabadas, reservadas como peças defeituosas e abaixo de determinado valor de mercado, para promover o processamento futuro internamente.⁵ Seu irmão, Henrique VIII, deu continuidade à política e proibiu a exportação de roupas não-acabadas em 1512, 1513 e 1536.

Como Defoe enfatiza, Henrique VII não tinha ilusões de quão rápido os produtos ingleses poderiam acompanhar seus concorrentes sofisticados nos Países Baixos.⁶ O rei aumentou os impostos de exportação sobre a lã em estado bruto apenas quando a indústria inglesa estava suficientemente estabelecida para lidar com o volume da lã a ser processada. Henrique suspendeu rapidamente a proibição das exportações da lã quando se tornou claro que a Inglaterra não tinha capacidade de processar toda a lã em estado natural que produzia.⁷ No entanto, de acordo com *A Plan*, foi só em 1578, na metade do reinado de Elizabeth I (1558 a 1603) — aproximadamente 100 anos após Henrique VII ter iniciado sua política de "industrialização por substituição de importações", em 1489 — que a Inglaterra passou a ter capacidade suficiente de processamento de lã para suspender totalmente suas exportações em estado bruto.⁸ A suspensão das exportações, por sua vez, levou os fabricantes concorrentes nos Países Baixos, que agora não tinham mais acesso à sua matéria-prima, à falência.

Sem as políticas estabelecidas por Henrique VII e, posteriormente, mantidas por seus sucessores, teria sido muito difícil, se não impossível, para a Inglaterra, por si só, ter se transformado de exportadora de matéria-prima num

centro europeu da indústria de alta tecnologia. A manufatura de lã se tornou a indústria exportadora mais importante da Inglaterra. Ela respondia pela maior parte dos ganhos das exportações para financiar a importação de matérias-primas e alimentos que supriram a Revolução Industrial.⁹ *A Plan* desmonta o mito fundador do capitalismo de que a Inglaterra foi bem-sucedida porque viu o caminho certo da prosperidade antes dos outros países — o livre mercado e o livre-comércio.

O herói da ficção de Daniel Defoe, Robinson Crusoé, é comumente usado pelos professores de economia como o exemplo puro do "homem econômico racional", o herói da economia neoliberal de livre mercado. Eles afirmam que, mesmo que Crusoé more sozinho, ele tem de tomar decisões "econômicas" durante todo o tempo. Ele tem de decidir quanto trabalhar para satisfazer seu desejo pelo consumo material e por lazer. Como homem racional, ele estabelece exatamente a quantidade mínima de trabalho para atingir a meta. Suponha que Crusoé tivesse descoberto outro homem que vivesse sozinho em uma ilha próxima. Como eles poderiam comercializar entre si? A teoria do livre mercado diz que a troca não altera fundamentalmente a natureza da situação de Crusoé. A vida continua como antes, com a consideração adicional de que agora ele precisa estabelecer a taxa de troca entre seu produto e o produto de seu vizinho. Como homem racional, ele continuará tomando as decisões certas. De acordo com a economia de livre mercado, isso acontece porque é pelo fato de sermos como Crusoé que os mercados funcionam. Sabemos exatamente o que queremos e como atingir as coisas que queremos da melhor forma possível. Em consequência, deixar as pessoas fazerem o que sabem ser bom para elas e desejam é a melhor forma de conduzir a economia. O governo pode apenas atrapalhar.

O tipo de economia que norteia o livro de Defoe é exatamente o oposto da economia de Robinson Crusoé. Em *A Plan*, Defoe mostra com clareza que não foi o livre mercado, mas a proteção do governo e os subsídios que permitiram o desenvolvimento das manufaturas de lã na Inglaterra. Desprezando os sinais de mercado de que seu país era um produtor eficiente de lã em estado bruto e que poderia ter se mantido assim, Henrique VII introduziu políticas que distorceram deliberadamente essas verdades que não eram bem-vindas. Ao agir assim, ele iniciou o processo que transformou a Inglaterra em nação líder na produção de manufaturas. O desenvolvimento econômico requer pessoas como Henrique VII, que constroem um futuro novo, em vez de pessoas como Robinson Crusoé, que vivem o dia de hoje. Então, além de sua vida dupla como espião, Defoe também levava uma vida

dupla como economista — sem ter-se dado conta disso, ele criou o personagem central da economia de livre mercado em seu trabalho de ficção, embora sua própria análise econômica tenha ilustrado claramente os limites do livre mercado e do livre-comércio.

A INGLATERRA CONQUISTA O MUNDO

Defoe iniciou sua vida dupla como espião do governo Tory, porém, mais tarde, conforme mencionei, ele passou a ser espião do governo Whig, de Robert Walpole. Walpole é comumente conhecido como o primeiro primeiro-ministro britânico, embora nunca tenha sido chamado assim por seus contemporâneos.¹⁰

Walpole era notório por sua desonestidade — comenta-se que ele transformou a corrupção em um negócio normal e até mesmo regular. Ele manipulava títulos aristocráticos e cargos no governo para manter a sua base política, o que o manteve no poder como primeiro-ministro por impressionantes 21 anos (1721 a 1742). Suas habilidades políticas foram imortalizadas por Jonathan Swift em seu romance, *As Aventuras de Gulliver*, no personagem de Flimnap. Flimnap é o primeiro-ministro do império de Lilliput e campeão da Dança da Corda, o método pelo qual os ocupantes de cargos importantes no governo de Lilliput eram selecionados.¹¹

Ainda assim, Walpole era um gestor altamente competente. Durante seu período como chanceler do Tesouro, ele melhorou o crédito do governo por meio da criação de um fundo dedicado ao pagamento de dívidas. Ele se tornou primeiro-ministro em 1721 porque era considerado a única pessoa que tinha habilidade para gerenciar a bagunça financeira deixada anteriormente pela infame South Sea Bubble.^{*}

Ao se tornar primeiro-ministro, Walpole lançou uma reforma política que mudou muito o foco das políticas inglesas industrial e comercial. Antes de Walpole, as políticas de governo inglesas eram, em geral, focadas na captação do comércio por meio da colonização e do Ato de Navegação (que obrigava que todo o comércio com a Inglaterra fosse conduzido por navios ingleses) e na geração de receitas para o governo. A promoção da fabricação de artigos de lã foi a exceção mais importante, mas mesmo ela foi, em parte, motivada pelo desejo de se gerar mais receita para o governo. As políticas introduzidas por Walpole após 1721 foram deliberadamente focadas na promoção das

indústrias manufatureiras. Ao introduzir a nova lei, Walpole disse em seu discurso ao Parlamento: "É evidente que nada contribui tanto para a promoção do bem-estar público como a exportação de produtos manufaturados e a importação de matérias-primas estrangeiras."¹²

Em 1721, a legislação de Walpole visava essencialmente à proteção das indústrias manufatureiras inglesas contra a concorrência estrangeira, subsidiando-as e estimulando-as a exportar.¹³ As tarifas de importação sobre os produtos manufaturados estrangeiros aumentaram significativamente, enquanto as tarifas sobre as matérias-primas usadas nas manufaturas baixaram ou, em alguns casos, caíram em sua totalidade. As exportações das manufaturas eram estimuladas por várias medidas, incluindo-se os subsídios às exportações.¹⁴ Por fim, a regulamentação foi introduzida para controlar a qualidade dos produtos manufaturados, especialmente os produtos têxteis, de modo que fabricantes inescrupulosos não comprometessem a reputação dos produtos ingleses nos mercados estrangeiros.¹⁵

Essas políticas são muito similares àquelas usadas com sucesso pelas economias no "milagre" do Leste asiático, como o Japão, a Coreia e a Tailândia, após a Segunda Guerra Mundial. As políticas que muitos acreditavam — assim como eu — ter sido inventadas pelos *policy-makers* japoneses na década de 1950 — como, por exemplo, o ressarcimento de impostos sobre insumos importados utilizados na produção de manufaturas para exportação^{**} — e padrões de qualidade dos produtos exportados impostos pelo governo^{***} — foram de fato invenções da Inglaterra em tempos remotos.¹⁶

As políticas protecionistas de Walpole foram mantidas no século seguinte, o que auxiliou as indústrias de manufatura da Inglaterra a se desenvolver e finalmente avançar à frente de seus pares no continente. A Inglaterra se manteve um país altamente protecionista até a metade do século XIX. Em 1820, a taxa média das tarifas inglesas sobre as importações de manufaturas era de 45% a 55%, comparada aos 6% a 8% nos Países Baixos, 8% a 12% na Alemanha e na Suíça e em torno de 20% na França.¹⁷

Mas as tarifas não eram a única arma do arsenal da política de comércio inglesa. Quando se voltou para suas colônias, a Inglaterra proibia atividades de manufatura avançadas que ela não queria que fossem desenvolvidas.

Walpole proibiu a construção de novas oficinas de laminação e corte de aço na Nova Inglaterra, forçando os mercados a se especializar no ferro bruto e em barra com baixo valor agregado, e não nos produtos de aço com valor agregado alto.

A Inglaterra também proibia as exportações de suas colônias que competissem com seus próprios produtos — internamente e em outros países. Ela proibiu as importações de tecido de algodão da Índia que, naquela época, era superior ao dos ingleses. Em 1699, ela proibiu a exportação de roupas de lã de suas colônias para outros países (Wool Act), destruindo a indústria de lã irlandesa e extinguindo a emergência da manufatura de lã na América.

Finalmente, as políticas foram estabelecidas para motivar a fabricação de produtos primários nas colônias. Walpole promoveu subsídios às exportações de matérias-primas (do lado americano) e aboliu as taxas de importação sobre (do lado inglês) as matérias-primas produzidas nas colônias americanas (como o cânhamo, a madeira e as vigas). Ele queria ter certeza absoluta de que os colonizados se manteriam na produção de produtos primários e nunca se tornariam concorrentes dos fabricantes ingleses. Então, eles eram compelidos a deixar as indústrias "high-tech" mais lucrativas nas mãos dos ingleses — que asseguravam que a Inglaterra aproveitaria os benefícios de estar no topo do desenvolvimento mundial.¹⁸

A VIDA DUPLA DA ECONOMIA INGLESA

O primeiro economista de livre mercado famoso foi Adam Smith, que atacou com veemência o que chamava de "sistema mercantil", cujo principal arquiteto foi Walpole. A obra-prima de Adam Smith, *A riqueza das nações*, foi publicada em 1776, no auge do sistema mercantil inglês. Ele argumentava que as restrições à concorrência que o sistema estava produzindo por meio da proteção, dos subsídios e da garantia dos direitos de monopólio eram ruins para a economia inglesa.^{****}

Adam Smith considerava que as políticas de Walpole estavam se tornando obsoletas. Sem elas, muitas empresas inglesas teriam sido extintas antes de ter a chance de se estabelecer com seus superiores rivais estrangeiros. Mas, uma vez que as indústrias inglesas se tornaram competitivas internacionalmente, a proteção se tornou menos necessária e mesmo contraproducente. Proteger as indústrias que não necessitam mais de proteção é como torná-las

complacentes e ineficientes, conforme Smith observou. Adotar o livre-comércio passava a ser crescentemente de interesse da Inglaterra. Mas Smith estava à frente de seu tempo. Outra geração passaria sem ver sua influência, pois foi após 84 anos da publicação de *A riqueza das nações* que a Inglaterra se tornou uma nação de livre-comércio genuína.

No final das Guerras Napoleônicas em 1815, quatro décadas após a publicação de *A riqueza das nações*, os fabricantes ingleses estavam estabelecidos firmemente como os mais eficientes no mundo, exceto em algumas áreas limitadas em que países como a Bélgica e a Suíça tinham liderança tecnológica. Os fabricantes ingleses perceberam corretamente que o livre mercado agora era de seu interesse e começaram a campanha por ele (dizendo que eles ficariam naturalmente felizes em restringir o comércio quando isso lhes conviesse, como os fabricantes de algodão fizeram quando houve a exportação de maquinário para a indústria têxtil que iria ajudar os concorrentes estrangeiros). Em particular, os fabricantes eram favoráveis à abolição das Corn Laws, que limitavam a habilidade do país de importar grãos mais baratos. Comida mais barata era importante para eles porque poderia baixar os salários e aumentar os lucros.

A campanha anti-Corn Laws foi crucialmente amparada pelo economista, político e operador do mercado de ações, David Ricardo. Ricardo ficou conhecido pela teoria das vantagens comparativas, que se tornou o núcleo da teoria de livre-comércio. Antes de Ricardo, as pessoas pensavam que o comércio internacional fazia sentido apenas quando um país podia fazer algo mais barato do que seu parceiro comercial. Ricardo, numa inversão brilhante dessa observação de senso comum, argumentou que o comércio entre dois países faz sentido mesmo quando um país pode produzir tudo mais barato do que outro. Embora um país possa ser mais eficiente na produção de tudo em comparação ao outro, este ainda tem condições de ganhar especializando-se em coisas em que tem maior vantagem relativa de custos sobre seu parceiro comercial. Por outro lado, mesmo um país que não tem vantagem de custos sobre seu parceiro comercial ao produzir qualquer item pode ganhar do comércio se especializar-se em produtos nos quais tem menor desvantagem de custo. Com essa teoria, Ricardo supriu os comerciantes do século XIX com uma ferramenta simples mas poderosa para argumentar que o livre-comércio beneficia qualquer país.

A teoria de Ricardo está absolutamente certa — dentro de seus estreitos limites. Essa teoria, corretamente, diz que, *aceitando os níveis atuais de*

tecnologia de dados, é melhor para os países se especializarem em coisas nas quais são relativamente melhores. Disso, ninguém pode discordar.

Sua teoria falha quando um país quer adquirir tecnologias mais avançadas, de modo que possa fazer coisas mais difíceis — isto é, quando quer desenvolver sua economia. Para se absorverem novas tecnologias, é necessário reunir tempo e experiência, de modo que os produtores tecnologicamente desamparados necessitam de um período de proteção em relação à concorrência internacional durante esse período de aprendizado. Essa proteção implica custos, porque o país está deixando de importar produtos melhores e mais baratos. No entanto, esse é o preço que tem de ser pago se o país quiser desenvolver indústrias avançadas. A teoria de Ricardo, então, é aceita por aqueles que aceitam o *status quo*, mas não por aqueles que querem mudá-lo.

A grande mudança na política comercial inglesa veio em 1846, quando as Corn Laws foram abolidas junto com tarifas de vários bens manufaturados. Economistas do livre-comércio hoje em dia gostam de citar esse episódio como o grande momento da vitória da sabedoria de Adam Smith e David Ricardo sobre os equívocos do mercantilismo.¹⁹ O economista do livre-comércio mais importante de nossos tempos, Jagdish Bhagwati da Columbia University, caracteriza esse momento como uma "transição histórica".²⁰

No entanto, muitos historiadores familiarizados com o período apontam que tornar os alimentos mais baratos era apenas uma das finalidades dos mentores das campanhas anti-Corn Law. Esse também foi um ato de "imperialismo do livre-comércio", que visava "interromper o movimento da industrialização no continente por meio do aumento do mercado para a produção agrícola e primária".²¹ Ao abrir mais o mercado agrícola doméstico, a Inglaterra queria empurrar seus concorrentes de volta para a agricultura. Por sua vez, o líder do movimento anti-Corn Law, Richard Cobden, argumentava que, sem as Corn Laws, "o sistema das fábricas não teria, com todas as probabilidades, se estabelecido na América e na Alemanha. Ele certamente não teria aflorado como aconteceu nesses países, e na França, na Bélgica e na Suíça, não fosse o estímulo que os artesãos ingleses nutridos com alimentos de preço elevado ofereceram ao fabricante de manufaturas alimentado a preços mais baratos naqueles países".²² Pelo mesmo princípio, em 1840, John Bowring, do Board of Trade, membro-chave da anti-Corn Law League, recomendou explicitamente aos estados-membros do *Zollverein* alemão (união aduaneira)

que se especializassem na plantação de trigo e a vendessem para comprar produtos ingleses.²³ Além disso, até 1860, as tarifas não estavam abolidas completamente. Em outras palavras, a Inglaterra adotou o livre-comércio apenas quando já havia adquirido liderança tecnológica sobre seus concorrentes "por meio de barreiras tarifárias altas e de longa duração", conforme o eminente historiador econômico Paul Bairoch apontou.²⁴ Não surpreende portanto a expressão de Friedrich List sobre "chutar a escada".

A AMÉRICA ENTRA NA BRIGA

A melhor crítica sobre a hipocrisia da Inglaterra pode ter sido escrita por um alemão, porém o país que mais resistiu à Inglaterra em sua tentativa de "chutar a escada" não foi a Alemanha. Tampouco foi a França, normalmente conhecida como o contraponto protecionista à Inglaterra do livre-comércio. De fato, foram os Estados Unidos, a ex-colônia britânica, e hoje os campeões do livre-comércio.

Sob a metrópole inglesa, a América recebeu o típico tratamento colonial. O uso de tarifas para proteger suas indústrias nascentes era naturalmente negado. Essa proibição visava proibir a exportação de produtos que competissem com os produtos ingleses. Davam-se subsídios para a produção de matérias-primas. Além disso, restrições diretas eram impostas sobre o que os americanos podiam fabricar. O espírito por trás dessa política é reforçado pela observação de William Pitt, feita em 1770. Ao ouvir que indústrias novas surgiam nas colônias americanas, ele pronunciou uma frase que ficou famosa: "As colônias da Nova Inglaterra não deveriam ter a permissão de fabricar nada, nem mesmo uma ferradura de cavalo."²⁵ Na realidade, as políticas inglesas eram um pouco mais lenientes. Algumas atividades industriais eram permitidas, mas a manufatura de produtos de alta tecnologia foi proibida.

Nem todos os ingleses tinham o coração tão duro quanto Pitt. Ao recomendar o livre-comércio aos americanos, alguns ingleses se convenciam de que estavam ajudando. Na obra *A riqueza das nações*, Adam Smith, o pai escocês da economia de livre mercado, recomendou solenemente aos americanos não desenvolver as manufaturas. Ele argumentou que qualquer tentativa de "interromper a importação de manufaturas européias obstruiria, em vez de promover, o progresso de seu país na direção do enriquecimento e engrandecimento efetivos."²⁶

Muitos americanos concordaram, inclusive Thomas Jefferson, o primeiro secretário de Estado e o terceiro presidente americano. Mas outros discordaram firmemente. Eles argumentavam que o país precisava desenvolver as indústrias de manufatura e usar a proteção e os subsídios do governo com aquela finalidade, conforme a Inglaterra fizera antes deles. O líder intelectual desse movimento era um meio-escocês chamado Alexander Hamilton.

Hamilton nasceu na ilha caribenha de Nevis, filho ilegítimo de um mascate escocês (que sustentava uma linhagem aristocrata) e uma mulher de descendência francesa. Ele subiu ao poder graças a seu brilhantismo e energia exuberantes. Aos 22 anos, era auxiliar de campo de George Washington na Guerra da Independência. Em 1789, com 33 anos, ele se tornou o primeiro ministro das Finanças (secretário do Tesouro) do país.

Em 1791, Hamilton submeteu seu *Report on the Subject of Manufactures* (daqui em diante, Report [Nota da Tradutora: em português, *Relatório sobre as manufaturas*) ao Congresso americano. Nele, Hamilton expôs sua visão de que o país necessitava de um programa amplo para desenvolver suas indústrias. A essência de sua idéia era que um país retrógrado como os Estados Unidos deveria proteger suas "indústrias na infância" contra a concorrência estrangeira e norteá-las a ponto de poderem caminhar com as próprias pernas. Ao recomendar esse curso de ação para seu jovem país, o ministro das Finanças de 35 anos, que tinha apenas o grau de Artes Liberais de uma faculdade de segunda linha naquela época (King's College of New York, hoje Columbia University), ia claramente contra a recomendação do economista mais famoso do mundo, Adam Smith.

A prática de proteger as "indústrias nascentes" já existia antes, como mostrei, mas foi Hamilton que, pela primeira vez, a tornou uma teoria e deu-lhe um nome (o termo "indústria nascente" foi inventado por ele). A teoria seguiu seu desenvolvimento por Friedrich List, que hoje é conhecido equivocadamente como seu pai. De fato, List começou como defensor do livre-comércio. Ele era um dos principais promotores de um dos primeiros acordos de livre-comércio do mundo — o *Zollverein* alemão, ou Customs Union [Nota da Tradutora: União Aduaneira]. Ele aprendeu o argumento da indústria nascente com os americanos, durante seu exílio político nos Estados Unidos, na década de 1820. O argumento da indústria nascente de Hamilton inspirou muitos programas de desenvolvimento econômico de países e tornou-se o *bête noire* dos economistas do livre-comércio das gerações seguintes.

No *Report*, Hamilton propôs uma série de medidas para atingir o desenvolvimento industrial de seu país, incluindo tarifas protecionistas e proibições às importações; subsídios; proibição à exportação de matérias-primas; liberalização das importações e redução de tarifas sobre insumos para a indústria; prêmios e patentes para as invenções; regulamentação dos padrões de produção; e desenvolvimento de infra-estrutura financeira e de transportes.²⁷ Embora, acertadamente, Hamilton tenha tomado cuidado para que essas políticas não fossem levadas tão longe, elas são um conjunto de prescrições políticas potentes e "heréticas". Se ele fosse o ministro das Finanças de um país em desenvolvimento hoje, o FMI e o Banco Mundial certamente teriam recusado o empréstimo de dinheiro a seu país e estariam fazendo lobby para sua remoção do cargo.

A ação do Congresso, seguida do *Report* de Hamilton, ficou longe de suas recomendações, em grande medida porque, naquele tempo, a política dos Estados Unidos era dominada pelos proprietários das plantações do sul, que não tinham interesse no desenvolvimento das indústrias de manufatura americanas. Eles queriam ter condições de importar produtos manufaturados de alta qualidade da Europa ao preço mais baixo possível, com os recursos que ganhavam da exportação dos produtos agrícolas. Seguindo o *Report* de Hamilton, a tarifa média sobre os bens estrangeiros manufaturados aumentou de cerca de 5% para algo em torno de 12,5%, mas estava ainda muito baixa, a fim de estimular indústrias americanas nascentes.

Hamilton renunciou como secretário do Tesouro em 1795, logo após o escândalo que cercava seu *affair* extraconjugal com uma mulher casada, sem ter chance de vir a avançar em seu programa. A vida desse homem brilhante terminou em seus 50 anos (1804), em um duelo de armas em Nova York, para o qual ele fora desafiado por seu outrora amigo e atual rival político, Aaron Burr, o então vice-presidente de Thomas Jefferson.²⁸ Se tivesse vivido a década seguinte ou mais, Hamilton teria visto seu programa ser adotado na íntegra.

Quando a Guerra Anglo-Americana começou, em 1812, imediatamente o Congresso americano dobrou as tarifas de uma média de 12,5% para 25%. A guerra também criou espaço para o surgimento de novas indústrias por meio da interrupção das importações de manufaturas da Inglaterra e de outras nações da Europa. O novo grupo de industriais que surgira naturalmente queria que a proteção continuasse e, inclusive, que aumentasse, após a guerra.²⁹ Em 1816, as tarifas aumentaram mais, chegando à média de 35%.

Em 1820, a média das tarifas aumentou para 40%, estabelecendo firmemente o programa de Hamilton.

Hamilton forneceu o plano da política econômica dos Estados Unidos até o final da Segunda Guerra Mundial. Seu programa para a indústria nascente criou condições para um desenvolvimento industrial rápido. Ele também estabeleceu o mercado de títulos do governo e promoveu o desenvolvimento do sistema bancário (mais uma vez, em oposição a Thomas Jefferson e seus seguidores).³⁰ Não é por acaso que a New York Historical Society o denominou "O Homem que Transformou a América Moderna" em um evento recente.³¹ Se os Estados Unidos tivessem rejeitado a visão de Hamilton e aceitado a de seu arqui-rival, Thomas Jefferson, para quem a sociedade ideal seria uma economia agrária constituída de pequenos proprietários de fazendas que se autogerissem (embora os proprietários de escravos tivessem de "varrer para baixo do tapete" os escravos que não concordavam com esse estilo de vida), o país nunca poderia ter se promovido e lançado contra o grande e poderoso sistema colonial britânico para se tornar depois a maior superpotência do mundo.

ABRAHAM LINCOLN E A PROMOÇÃO DA AMÉRICA À SUPREMACIA

Embora a política comercial de Hamilton tivesse sido bem estabelecida na década de 1820, as tarifas seriam uma fonte sempre presente de tensão na política dos Estados Unidos nas três décadas seguintes. Os estados agrários do sul tentavam constantemente baixar as tarifas industriais, enquanto os estados manufatureiros do norte lutavam no sentido de mantê-las elevadas ou mesmo aumentá-las ainda mais. Em 1832, a Carolina do Sul, que era a favor do livre comércio, recusou-se a aceitar a nova lei federal de tarifas, provocando uma crise política. A chamada Nullification Crisis foi resolvida pelo presidente Andrew Jackson, que ofereceu uma redução de tarifa (não tão grande, a despeito de sua imagem de herói folclórico do capitalismo de livre mercado americano), enquanto prejudicava a Carolina do Sul com a ação militar. Isso serviu para acalmar a situação temporariamente, mas o conflito decorrente chegou a uma resolução violenta: a Guerra Civil que foi disputada na presidência de Abraham Lincoln.

Muitos americanos chamam Abraham Lincoln, o décimo sexto presidente (1861 a 1865) de "O Grande Emancipador" — dos escravos americanos. Mas ele poderia ser denominado igualmente de "O Grande Protetor" — das

manufaturas americanas. Ele construiu sua carreira política sob Henry Clay, do Partido Whig, que defendia o estabelecimento do "Sistema Americano", que consistia na proteção da indústria nascente ("A Proteção de Indústrias Nacionais", nas palavras de Clay) e no investimento em infra-estrutura ("Melhorias Internas").³² Lincoln, nascido no mesmo estado que Clay, o Kentucky, entrou para a política como legislador de Estado do Whig, em Illinois, em 1834, com 25 anos, e era de confiança de Clay nos primeiros dias de sua carreira política.

O carismático Clay se estabeleceu rapidamente na carreira. Assim que foi eleito para o Congresso em 1810, ele se tornou porta-voz da Casa (Speaker of the House) (de 1811 a 1820 e, novamente, de 1823 a 1825). Como político do Oeste, ele queria convencer os estados a unir forças com os estados do norte, com o desenvolvimento daquelas indústrias manufatureiras que Clay viu como o futuro do país. Tradicionalmente, os estados do Oeste sem muitas indústrias eram defensores do livre mercado e, portanto, se aliavam com os estados do sul em favor do livre-comércio. Clay argumentava que eles deveriam mudar de lado e defender os programas protecionistas de desenvolvimento industrial em troca de investimentos federais em infra-estrutura para desenvolver a região. Clay concorreu à presidência por três vezes (1824, 1832 e 1844) sem êxito, apesar de ter chegado muito próximo de ganhar as eleições em 1844, por voto popular. Os candidatos do Whig que trabalharam para serem presidentes — William Harrison (1841 a 1844) e Zachary Taylor (1849 a 1851) — eram generais sem clara visão política e econômica.

No final, o que tornou possível a vitória da presidência aos protecionistas, tendo Lincoln como candidato, foi a formação do partido Republicano. Hoje, o Partido Republicano se autodenomina GOP (Grand Old Party), mas, na verdade, ele é mais novo que o Partido Democrata, que existe, de uma forma ou de outra, desde os dias de Thomas Jefferson (quando era chamado, de forma confusa ao observador moderno, de Republicanos Democratas). O Partido Republicano foi uma invenção de meados do século XIX, com base numa nova visão que se adequava ao país, que estava se movendo rapidamente para fora (para Oeste) e para frente (por meio da industrialização), em vez de retroagir para uma economia agrária crescentemente insustentável com base na escravidão.

A fórmula para o sucesso que o Partido Republicano propunha era combinar o Sistema Americano dos Whigs com a distribuição livre das terras públicas

(em geral, já ocupadas ilegalmente), tão desejadas pelos estados do Oeste. Essa proposta de distribuição livre de terras públicas foi naturalmente um anátema para os grandes proprietários de terras do sul, que viram isso como o início do caminho na direção da reforma agrária. A legislação para essa distribuição era constantemente impedida pelos congressistas do sul. O Partido Republicano comprometeu-se a passar o Homestead Act, que prometia dar 64 hectares de terra a cada colono que exercesse a atividade agrícola por cinco anos. Esse ato foi aprovado durante a Guerra Civil em 1862, período no qual os congressistas do sul haviam se retirado.

A escravidão *não* era uma questão que dividia os políticos americanos antes da Guerra Civil, conforme hoje a maioria de nós acredita que tenha sido. Os abolicionistas tiveram uma influência forte em alguns estados do norte, especialmente Massachusetts, mas a visão do *mainstream* do norte não era abolicionista. Muitas pessoas que se opunham à escravidão pensavam que as pessoas negras eram racialmente inferiores e, então, eram contrárias a dar-lhes cidadania plena, inclusive direito a voto. Eles acreditavam que a proposta dos radicais, relativa à abolição imediata da escravidão, ia muito longe. O Grande Emancipador compartilhou essas visões. Em resposta a um editorial de jornal que chamava a atenção para a urgência imediata da emancipação da escravidão, Lincoln escreveu: "Se eu pudesse salvar a União sem libertar escravo algum, faria isso; e se eu pudesse fazer isso libertando alguns e deixando outros, também o faria."³³ Os historiadores da época acreditam que a abolição da escravidão em 1862 foi mais um movimento estratégico para ganhar a guerra do que um ato de convicção moral. De fato, a discordância acerca da política de comércio foi pelo menos tão importante quanto — e talvez mais importante que — a escravidão, considerando-se as condições em que se dava a Guerra Civil.

Durante a campanha eleitoral de 1860, os republicanos de alguns estados protecionistas acusavam os democratas de "partido sulista *inglês* da desunião antitarifária [itálico meu]", seguindo a idéia de Clay do sistema americano, que implicava que o livre-comércio era do interesse dos ingleses, e não dos americanos.³⁴ No entanto, Lincoln tentou manter a questão tarifária quieta durante a campanha eleitoral, não só para evitar ataques dos democratas, mas também para manter o novo partido frágil unido, uma vez que havia defensores do livre-comércio no partido (a maioria composta por ex-democratas que eram antiescravagistas).

Mas, uma vez eleito, Lincoln aumentou as tarifas industriais ao nível mais

elevado da história dos Estados Unidos.³⁵ Os gastos com a Guerra Civil foram usados como desculpa — da mesma forma que o primeiro aumento significativo das tarifas dos Estados Unidos ocorreu durante a Guerra Anglo-Americana (1812 a 1816). No entanto, após a guerra, as tarifas se mantiveram no nível da época da guerra ou maiores. As tarifas sobre as importações de manufaturas se mantiveram entre 40 e 50% até a Primeira Guerra Mundial, e foram maiores do que qualquer outro país à época.³⁶

Em 1913, após a vitória eleitoral dos democratas, a Underwood Tariff foi aprovada, reduzindo a tarifa média sobre os produtos manufaturados de 44% para 25%.³⁷ Mas as tarifas foram aumentadas logo depois, graças à participação dos Estados Unidos na Primeira Guerra Mundial. Após o retorno dos republicanos ao poder em 1921, as tarifas aumentaram novamente, apesar de não voltarem aos níveis elevados do período de 1861 a 1913. Em 1925, a tarifa média sobre as manufaturas aumentou para 37%. Seguindo o cenário da Grande Depressão, foi aprovada a tarifa Smoot-Hawley, que previa o aumento ainda maior das tarifas sobre produtos específicos.

Juntamente com a sensatez anunciada do movimento anti-Corn Law, a estupidez da tarifa Smoot-Hawley se tornou a fábula central da mitologia do livre-comércio. O economista de livre-comércio Jagdish Bhagwati a chamou de "o ato mais visível e dramático da loucura anticomércio".³⁸ Mas essa visão é equivocada. A tarifa Smoot-Hawley pode ter provocado uma guerra tarifária internacional, graças ao momento ruim em que foi introduzida, especialmente por conta da nova posição dos Estados Unidos de maior nação credora do mundo após a Primeira Guerra Mundial. Mas essa medida não foi uma mudança radical na estratégia de política comercial americana como advogam os economistas do livre-comércio. De acordo com a medida, a tarifa industrial média subiu para 48%. O aumento de 37% (em 1925) para 48% (em 1930) não é exatamente pequeno, mas tampouco é um abalo sísmico. Além disso, os 48% obtidos após a implantação da tarifa ficam nos níveis das taxas que prevaleciam no país desde a Guerra Civil, embora no limite superior.

Além de ser o país mais protecionista do mundo durante o século XIX e até a década de 1920, os Estados Unidos também eram a economia que crescia mais rápido. O eminente historiador econômico suíço, Paul Bairoch, aponta que não há evidência de que a única redução significativa do protecionismo na economia americana (entre 1846 e 1861) tenha exercido algum impacto

positivo evidente sobre a taxa de crescimento econômico do país.³⁹ Alguns economistas do livre-comércio argumentam que os Estados Unidos cresceram rapidamente durante o período, *apesar* do protecionismo, porque tinham muitas outras condições favoráveis ao crescimento, particularmente seus recursos naturais abundantes, o mercado doméstico grande e a taxa de alfabetização elevada.⁴⁰ Como veremos, a força desse contra-argumento é atenuada pelo fato de muitos outros países com menos condições também terem crescido rapidamente ao adotar barreiras protecionistas. A Alemanha, a Suíça, a França, a Finlândia, a Austrália, o Japão, a Tailândia e a Coreia podem ser citados como exemplos.

Foi apenas após a Segunda Guerra Mundial que os Estados Unidos — agora com sua supremacia industrial consolidada — liberalizaram seu comércio e iniciaram a promoção do livre-comércio. Mas os Estados Unidos nunca praticaram o livre-comércio no mesmo nível que a Inglaterra o fez durante seu período de livre-comércio (1860 a 1932). Nunca tiveram um regime de tarifa zero como a Inglaterra e foram muito mais agressivos no uso de medidas protecionistas não-tarifárias quando necessário.⁴¹ Além disso, mesmo quando mudou para o comércio mais livre, o governo dos Estados Unidos promoveu indústrias-chave por outros meios, principalmente o Fundo Público de Pesquisa e Desenvolvimento (P&D). Entre a década de 1950 e a metade da década de 1990, o fundo do governo federal americano contava com 50 a 70% de todo o fundo de P&D do país, o que está acima do que se registrou nos países "com crescimento liderado pelo governo" como o Japão e a Coreia, que chegavam em torno de 20%. Sem o fundo do governo federal para P&D, os Estados Unidos não poderiam ter mantido sua liderança tecnológica sobre os demais países do mundo com respeito às indústrias-chave como a de computadores, semicondutores, ciências biológicas, internet e tecnologia espacial.

OUTROS PAÍSES, SEGREDOS COM CULPA

Dado que o protecionismo é ruim para o crescimento econômico, como as duas economias mais bem-sucedidas da história podem ter sido tão protecionistas? Uma resposta provável é que, enquanto a Inglaterra e os Estados Unidos eram protecionistas, tinham mais sucesso econômico do que os outros países porque estes eram menos protecionistas do que os outros. De fato parece que os outros países ricos também eram reconhecidos por sua

tendência protecionista — como a França, a Alemanha e o Japão — e tinham barreiras tarifárias ainda maiores que as da Inglaterra e dos Estados Unidos.

No entanto, isso não corresponde à verdade. Nenhum dos outros países dentre os mais ricos atualmente era tão protecionista quanto a Inglaterra e os Estados Unidos, com a breve exceção da Espanha na década de 1930.⁴² A França, a Alemanha e o Japão — os três países considerados as casas do protecionismo — sempre tiveram tarifas mais baixas do que a Inglaterra e os Estados Unidos (até os dois últimos países se converterem ao livre-comércio após sua ascensão econômica).

Normalmente, a França é apresentada como o contraponto protecionista da Inglaterra com seu livre-comércio. Mas, entre 1821 e 1875, especialmente até o início da década de 1860, a França teve tarifas mais baixas do que a Inglaterra.⁴³ Mesmo quando ela se tornou protecionista — entre as décadas de 1920 e 1950 —, sua tarifa média industrial nunca esteve acima de 30%. As tarifas industriais médias na Inglaterra e nos Estados Unidos, em seu auge, estiveram entre 50 e 55%.

As tarifas eram sempre relativamente baixas na Alemanha. Durante o século XIX e início do século XX (até a Primeira Guerra Mundial), a tarifa média sobre manufaturas na Alemanha ficou entre 5 e 15%, abaixo da americana e inglesa (antes da década de 1860), que eram de 35 a 50%. Mesmo na década de 1920, quando se tornou mais protecionista quanto às suas indústrias, a tarifa industrial média da Alemanha esteve em torno de 20%. A equação freqüente do fascismo com protecionismo na mitologia do livre-comércio é bastante enganosa nesse sentido.

O Japão, em seus primeiros tempos de desenvolvimento industrial, praticou efetivamente o livre-comércio. Mas isso se deveu a uma série de tratados desiguais que ele foi obrigado a assinar pelos países do Ocidente durante a abertura, em 1853. Esses tratados baixaram e mantiveram a tarifa do Japão abaixo de 5% até 1911. Mas, mesmo após ele ter conquistado autonomia e ter aumentado suas tarifas sobre as manufaturas, a tarifa industrial média era de apenas 30%.

Apenas após a Segunda Guerra Mundial — quando os Estados Unidos se tornaram o país mais poderoso e liberalizaram seu comércio — é que países como a França passaram a parecer protecionistas. Mas, até então, a diferença não era tão grande. Em 1962, a tarifa industrial média nos Estados Unidos

ainda era de 13%. Com apenas 7% de tarifa industrial média, a Holanda e a Alemanha Ocidental eram consideravelmente menos protecionistas do que os Estados Unidos. As tarifas da Bélgica, do Japão, da Itália, da Áustria e da Finlândia eram apenas um pouco mais elevadas, variando entre 14% e 20%.

A França, com uma tarifa de 30% em 1959, era a exceção.⁴⁴ No início da década de 1970, os Estados Unidos não podiam mais se considerar país líder do livre-comércio. Àquela época, outros países ricos haviam evoluído economicamente e estavam aptos a baixar suas tarifas industriais. Em 1973, a tarifa industrial média dos Estados Unidos era de 12%, comparando-se à da Finlândia, que era de 13%, à da Áustria, de 11%, e à do Japão, de 10%. A tarifa média dos países da EEC (European Economic Community) era consideravelmente menor que a dos Estados Unidos, de apenas 8%.⁴⁵

Então, os dois campeões do livre-comércio, a Inglaterra e os Estados Unidos, além de não serem economias de livre-comércio, eram as duas economias mais protecionistas dentre os países ricos — isto é, até que cada um deles se tornasse a potência industrial dominante em todo o mundo.^{*****}

É claro que as tarifas são apenas uma das várias ferramentas que um país pode usar para promover sua indústria nascente. Acima de tudo, a recomendação original de Hamilton listou 11 tipos de medidas que promoviam a indústria nascente, incluindo-se patentes, padrão de qualidade de produtos e o investimento público em infra-estrutura. A Inglaterra e os Estados Unidos poderiam ter usado as tarifas mais agressivamente, mas os outros países, em geral, recorriam a outros meios de intervenção política — por exemplo, empresas públicas, subsídios ou suporte a marketing dos produtos exportáveis — mais intensivamente.

Nos primeiros dias de sua industrialização, quando não havia empreendedores do setor privado em número suficiente para assumir o risco dos investimentos em ampla escala, a maioria dos governos dos países ricos de hoje (exceto os dos Estados Unidos e da Inglaterra) estabeleceu empresas públicas. Em várias situações, eles forneceram subsídios e outros tipos de ajuda (por exemplo, atraindo trabalhadores qualificados de outros países) para alguns empreendimentos privados que se tornavam verdadeiras *joint ventures* público-privado. No século XVIII, a Prússia, líder da industrialização alemã, promoveu indústrias como a do linho, ferro e aço com a adoção desses métodos. O Japão iniciou as indústrias do aço, naval e férrea através da propriedade do governo e estabeleceu subsídios (abordarei esse assunto com mais detalhes no Capítulo 5). No final do século XIX, o governo suíço

assumiu a liderança no desenvolvimento de ferrovias. Em 1913, tinha um terço das ferrovias em função de quilômetros construídos e respondia por 60% do transporte de produtos — isso no tempo em que os líderes do desenvolvimento das ferrovias, principalmente a Inglaterra e os Estados Unidos, contavam quase totalmente com o setor privado. A cooperação público-privada na Suíça seguia no desenvolvimento dos setores do telégrafo, do telefone e de hidroelétricas. Dali em diante, o governo suíço também ofereceu subsídios para P&D.

Após a Segunda Guerra Mundial, os esforços por parte do Estado para promover a indústria foram intensificados na maioria dos países ricos. A grande mudança ocorreu na França. Ao contrário da impressão popular, o Estado francês nem sempre foi intervencionista. Houve certamente uma tradição de ativismo do Estado, representado por Jean-Baptiste Colbert, ministro de Finanças de Luís XIV por muito tempo (entre 1665 e 1683), mas ela foi rejeitada após a Revolução Francesa. Então, entre o final do período napoleônico e a Segunda Guerra Mundial, exceto durante o período de Napoleão III, o Estado francês aplicou uma política econômica *laissez-faire* extrema. A história da economia política da França mostra que, durante esse período, a estratégia de promoção da indústria por parte do governo francês "consistia, em grande parte, em organizar exposições, apoiar as Câmaras de Comércio, levantar estatísticas econômicas e distribuir condecorações aos homens de negócios".⁴⁶ Após 1945, considerando que suas políticas conservadoras e não-protetcionistas eram responsáveis pelo declínio econômico relativo e as derrotas nas duas guerras mundiais, o Estado francês tornou-se muito mais ativo na economia. Ele aplicou um planejamento "indicativo" (oposto ao "compulsório" comunista), apoiou indústrias-chave por meio da nacionalização e canalizou investimentos para indústrias estratégicas por intermédio de bancos públicos. Para criar a possibilidade de crescimento das novas indústrias, as tarifas industriais foram mantidas em um nível relativamente alto até a década de 1960. A estratégia funcionou muito bem. No final da década de 1980, a França se transformara em líder tecnológica em várias áreas.

No Japão, o famoso MITI (Ministry of International Trade and Industry) orquestrou um programa de desenvolvimento industrial que se tornou uma lenda. As tarifas industriais do Japão não eram particularmente elevadas após a Segunda Guerra Mundial, mas a importação de divisas era estritamente controlada pelo governo. As exportações eram promovidas para maximizar a oferta de moeda estrangeira necessária para adquirir tecnologias melhores (ou

por meio da compra de máquinas ou da compra de licenças de tecnologia). Isso envolveu subsídios diretos e indiretos às exportações, assim como as informações e a ajuda de marketing do JETRO (Japan External Trade Organisation), a agência de comércio governamental. Havia outras medidas para se criar o espaço necessário para a acumulação da nova capacidade produtiva destinada às indústrias nascentes. O governo japonês canalizou créditos subsidiados aos setores-chave por meio de "programas de crédito direcionado". Ele também regulamentou os investimentos estrangeiros feitos por intermédio das empresas multinacionais. O investimento estrangeiro foi simplesmente proibido em algumas indústrias-chave. Mesmo quando ele era permitido, havia tetos máximos à propriedade estrangeira, normalmente o máximo de 49%. As empresas estrangeiras eram obrigadas a transferir tecnologia e comprar localmente pelo menos proporções específicas de seus insumos (as chamadas exigências locais de consumo). O governo japonês também regulamentou o influxo de tecnologias para garantir que tecnologias muito obsoletas ou com preço acima de mercado não fossem importadas. No entanto, diferentemente do século XIX, o governo japonês não usou as empresas públicas nas indústrias de manufaturas-chave.

Países como Finlândia, Noruega, Itália e Áustria — os quais eram relativamente retrógrados no final da Segunda Guerra Mundial e viram a necessidade de desenvolvimento industrial rápido — também adotaram estratégias similares às usadas pela França e pelo Japão para promover suas indústrias. Todos eles tiveram tarifas relativamente altas até a década de 1960 e recorreram ativamente às empresas públicas para impulsionar sua indústria. Isso trouxe bons resultados particularmente na Finlândia e na Noruega. Na Finlândia, na Noruega e na Áustria, o governo estava muito envolvido com o direcionamento do fluxo do crédito bancário às indústrias estratégicas. A Finlândia controlou firmemente o investimento estrangeiro. Em várias partes da Itália, os governos locais forneceram suporte ao marketing e à P&D às pequenas e médias empresas em suas respectivas regiões.

Então, praticamente todos os países que hoje são ricos adotaram políticas nacionalistas e protecionistas (por exemplo, tarifas, subsídios, restrições ao comércio internacional) para promover sua indústria nascente, embora o mix exato das políticas usadas e também o período de suas aplicações e duração tenham sido diferentes entre os países. Houve algumas exceções, com destaque para a Holanda (que tem as melhores credenciais de livre-comércio desde o século XIX) e a Suíça (até a Primeira Guerra Mundial), que

praticaram consistentemente o livre-comércio. Mas mesmo esses países não estão em conformidade com o ideal neoliberal de hoje, uma vez que não protegeram suas patentes até o início do século XX. A Holanda passou a aplicar a lei das patentes em 1817, mas a aboliu em 1869 e não a reintroduziu até 1912. Os suíços introduziram sua primeira lei de patentes em 1888, a qual, contudo, protegeu apenas invenções mecânicas. A lei geral de patentes na Suíça foi introduzida apenas em 1907 (examinarei melhor esses casos no Capítulo 6).

Contra o tipo de evidência histórica que apresentei neste capítulo, os economistas do livre-comércio argumentam que a mera coexistência do protecionismo e do desenvolvimento econômico não prova que o primeiro levou ao segundo.⁴⁷ Isso é verdade. Mas estou pelo menos tentando explicar algo (o desenvolvimento econômico) por intermédio de outra prática coexistente (o protecionismo); os economistas do livre-comércio têm de explicar como o livre-comércio pode ser a explicação para o sucesso econômico dos países ricos de hoje, se simplesmente não foi praticado antes de terem enriquecido.

APRENDENDO AS LIÇÕES CERTAS DA HISTÓRIA

Certa vez, o político e filósofo romano Cícero disse: "Não saber o que ocorreu em tempos passados significa permanecer sempre na infância. Se não se faz uso dos esforços dos tempos remotos, o mundo se mantém sempre na infância do conhecimento."

Esta observação não poderia ser mais relevante para a discussão de políticas de desenvolvimento, mas em nenhuma outra área ela é tão ignorada. Embora tenhamos um rico acervo de experiências históricas, não nos importamos com seu aprendizado e aceitamos sem questionar o mito prevalecente de que os países ricos atuais se desenvolveram por meio do livre-comércio e da política de livre mercado.

Mas a história nos conta que, no estágio inicial de seu desenvolvimento, todos os países bem-sucedidos recorreram à mistura de proteção, subsídios e regulamentação para desenvolver sua economia. A história dos países em desenvolvimento bem-sucedidos que discuti no Capítulo 1 mostra isso. Mais importante ainda é que a história dos países ricos de hoje também confirma esse fato, conforme abordei neste capítulo.

Infelizmente, outra lição da história é que os países ricos "chutaram a escada" forçando a adoção das políticas de livre mercado e livre-comércio pelos países pobres. Os países já estabelecidos não querem mais concorrentes emergindo das políticas nacionalistas e protecionistas que eles mesmos adotaram com êxito no passado. Mesmo o mais novo membro do clube dos países ricos, minha terra natal, a Coreia, não foi uma exceção a esse padrão. Apesar de um dia ter sido um dos países mais protecionistas do mundo, agora ela defende cortes profundos nas tarifas industriais, se não o livre-comércio, na OMC. Embora um dia tenha sido a capital da pirataria, os coreanos ficam chocados porque os chineses e vietnamitas estão produzindo CDs pirata de música popular coreana e DVDs de filmes coreanos. Pior: em sua maioria, esses defensores coreanos do livre mercado são as mesmas pessoas que, há não muito tempo, projetaram e de fato implantaram as políticas intervencionistas e protecionistas em seus trabalhos anteriores. A maioria provavelmente aprendeu sua economia de livre mercado em livros-texto de economia americanos pirateados em suas cópias, enquanto ouviam músicas de *rock and roll* pirateadas e assistiam a filmes de Hollywood pirateados em seus momentos de lazer.

No entanto, mais prevalente e importante que "chutar a escada", é a amnésia histórica. No Prólogo, expliquei o processo gradual em que a história é reescrita a partir da auto-imagem atual do país. Como resultado, as populações de vários países ricos recomendam as políticas de livre-comércio e de livre mercado na crença honesta de que essas são políticas que seus próprios ancestrais adotaram para tornar seus países ricos. Quando os países pobres protestam dizendo que essas políticas doem, esses protestos são desprezados por serem mal orientados intelectualmente⁴⁸ ou por servirem aos interesses de seus líderes corruptos.⁴⁹ Nunca ocorre àqueles Maus Samaritanos que as políticas que eles recomendam são fundamentalmente estranhas ao que a história nos ensina serem as melhores políticas de desenvolvimento. A intenção subjacente às recomendações de política pode ser respeitável, mas seus efeitos não são menos prejudiciais do que aqueles das recomendações de política motivadas pelo deliberado "chute na escada".

Felizmente, a história também mostra que não é inevitável os países bem-sucedidos se comportarem como Maus Samaritanos e, mais importante, que talvez não seja interessante para eles agir como tal. O episódio mais recente e importante nesse sentido ocorreu entre o lançamento do Plano Marshall, em 1947, e a implantação do neoliberalismo em 1980.

Em junho de 1947, os Estados Unidos abandonaram a política anterior de enfraquecer deliberadamente a economia alemã e lançaram o Plano Marshall, que canalizou uma grande quantia para a reconstrução da Europa do pós-guerra.***** Mesmo não sendo uma soma tão grande, o Plano Marshall desempenhou um papel importante na recuperação das economias europeias destruídas pela guerra por meio do financiamento das importações essenciais e da reconstrução da infra-estrutura. Mais importante ainda foi o sinal político de que os Estados Unidos viam a seu favor a recuperação de outras nações, mesmo seus inimigos de tempos passados. Os Estados Unidos lideraram outros países ricos no auxílio ou, pelo menos, na permissão de que os países pobres desenvolvessem suas economias por meio de políticas nacionalistas. Por intermédio do GATT (General Agreement on Tariffs and Trade), também estabelecido em 1947, os Estados Unidos e outros países ricos permitiram que os países em desenvolvimento protegessem e subsidiassem seus produtores de forma mais ativa que os países ricos. Esse foi um grande contraste com os dias do colonialismo e dos tratados desiguais, quando os países em desenvolvimento foram forçados a adotar o livre-comércio. Isso, em parte, ocorria em virtude do senso de culpa pela fase colonial de países como a Inglaterra e a França, em especial por causa da atitude mais iluminada da então nova hegemonia da economia global, os Estados Unidos, favorável ao desenvolvimento econômico das nações mais pobres.

O resultado dessa estratégia iluminada do Plano Marshall foi espetacular. Os países ricos experimentaram a chamada "Era de Ouro do Capitalismo" (1950 a 1973).⁵⁰ Na Europa, a taxa de crescimento da renda *per capita* subiu de 1,3% na era de ouro liberal (de 1870 a 1913) para 4,1%. Ela aumentou de 1,8% para 2,5% nos Estados Unidos, enquanto disparou de 1,5% para 8,1% no Japão. Essa performance de crescimento espetacular era combinada com a redução de desigualdade de renda e a estabilidade econômica. Mais importante: os países em desenvolvimento também tiveram uma excelente performance nesse período. Conforme mencionei no Capítulo 1, durante as décadas de 1960 e 1970, quando adotaram políticas nacionalistas e protecionistas sob um sistema internacional "permissivo", eles cresciam 3% ao ano em termos *per capita*. Esse resultado está acima do que o que eles haviam atingido com as políticas liberais antigas durante a "primeira globalização" (de 1870 a 1913) e duas vezes a taxa que haviam registrado desde a década de 1980 sob as políticas neoliberais.

Alguns explicaram a generosidade dos Estados Unidos no período entre 1947 e 1979 no sentido de que eles estavam sendo bons para os países pobres

apenas por causa da rivalidade com a União Soviética na Guerra Fria. Seria ingênuo negar que a Guerra Fria exerceu importante influência sobre a política externa dos Estados Unidos, mas isso não nos impediria de dar crédito onde ele é devido. Durante a "era do imperialismo", no final do século XIX e início do século XX, os países poderosos se comportaram de forma abominável em relação aos países mais fracos *por conta* da rivalidade intensa que havia entre eles.

A história — a recente e a mais distante — discutida nos últimos dois capítulos sustenta minha discussão nos capítulos seguintes, nos quais explicarei como exatamente os Maus Samaritanos hoje estão equivocados em relação às áreas-chave da política econômica — o comércio internacional, a regulamentação do investimento estrangeiro, as privatizações, a proteção aos direitos de propriedade intelectual, as patentes e a política macroeconômica — e como seu comportamento deverá ser alterado se pretendermos promover o desenvolvimento econômico dos países pobres.

NOTAS DE RODAPÉ — CAPÍTULO 2

*. A South Sea Company foi estabelecida em 1711 por Robert Harley, a quem Defoe serviu primeiro, e teve direitos exclusivos de comércio garantido na parte da América do Sul colonizada pela Espanha. Ela teve pouco lucro efetivo, mas vendeu muitas ações com rumores extravagantes sobre o potencial valor de comércio que poderia praticar. Uma bolha especulativa foi desenvolvida no processo, com o preço das ações aumentando 10 vezes em sete meses, entre janeiro e agosto de 1720. O preço das ações começou a cair e, no início de 1721, voltou ao valor de janeiro de 1720.

**. Essa é uma prática em que o fabricante que exporta um produto é ressarcido no valor da tarifa que pagou pelos insumos importados usados na produção da mercadoria. É uma forma de estimular as exportações.

***. Essa é uma prática em que o governo estabelece os padrões de qualidade mínimos para os produtos de exportação e pune aqueles exportadores que não atingem tais padrões. Isso se aplica a fim de evitar que os produtos abaixo dos padrões de exportação não prejudiquem a imagem do país exportador. É particularmente útil quando os produtos não têm nomes ou marcas bem reconhecidas e, portanto, são identificados por sua origem nacional.

****. Mas Smith era muito mais patriota do que economista de livre mercado.

Ele apoiava o livre mercado e o livre-comércio apenas porque os considerava bons para a Inglaterra, conforme podemos conferir por seu elogio aos Navigation Acts — um tipo de regulamentação que "distorce o mercado" — como "a mais sensata de todas as regulamentações comerciais da Inglaterra".

*****. Logicamente, a tarifa média não nos conta toda a história. Um país pode ter uma tarifa média relativamente baixa, mas isso pode ser o resultado da proteção pesada de determinados setores, contrabalanceada por tarifas muito baixas ou zero em outros setores. Por exemplo, durante o final do século XIX e o início do século XX, enquanto a Alemanha mantinha uma tarifa industrial média relativamente moderada (entre 5% e 15%), aplicava proteção tarifária intensa sobre indústrias estratégicas como a do ferro e do aço. Durante o mesmo período, a Suíça também aplicou proteção elevada sobre suas novas indústrias de engenharia, embora sua tarifa média estivesse entre 15% e 20%. Na primeira metade do século XX, a Bélgica manteve níveis moderados de proteção geral (a tarifa industrial média era de 10%), mas protegeu fortemente os setores têxteis mais importantes (30% a 60%) e a indústria do ferro (85%).

*****. O Plano Marshall foi anunciado por George Marshall, o então secretário de Estado dos Estados Unidos, em seu discurso feito na Harvard University, em 5 de junho de 1947. Seus detalhes foram negociados em uma reunião ocorrida em Paris, em 12 de julho de 1947. O plano teve início em 1948 e terminou em 1951, canalizando US\$13 bilhões (o equivalente a US\$ 130 bilhões hoje) para as economias da Europa voltadas para a guerra. O Plano Marshall substituiu o Plano Morgenthau, que havia ditado a política externa americana do pós-guerra até aquela época. O Plano Morgenthau foi implantado após o secretário do Tesouro americano da época (1934 a 1945) ter se focado em acabar com a ambição expansionista da Alemanha por meio de sua "ruralização". Combinado com o desejo da União Soviética de apoderar-se do maquinário alemão, ele mostrou-se muito efetivo na destruição da economia alemã. No entanto, logo se tornou óbvio que esse plano era inviável. Após sua visita à Alemanha em 1947, Herbert Hoover, ex-presidente dos Estados Unidos, denunciou o Plano Morgenthau como "ilusório" e argumentou que ele não funcionaria a não ser que a população alemã fosse reduzida em 25 milhões (de 65 milhões para 40 milhões). Para uma discussão mais esclarecedora a esse respeito, veja E. Reinert (2003), "Increasing Poverty in Globalised World: Marshall Plans and Morgenthau Plans as Mechanisms of Polarisation of World Incomes", em H-J Chang (Ed.), *Rethinking Development Economics* (Anthem Press, Londres).

[1]. Richard West (1998), *Daniel Defoe — The Life and Strange, Surprising Adventures* (Carroll & Graf Publishers, Inc, Nova York) e Paula Backscheider (1990), *Daniel Defoe — His Life* (Johns Hopkins University Press, Baltimore).

[2]. No entanto, ele não foi o único a tentar isso. Os reis ingleses anteriores, como Henrique III e Eduardo I, tentaram recrutar tecelões holandeses. Além de recrutar os tecelões holandeses, Eduardo III centralizou o comércio de lã natural e impôs o controle estrito sobre as exportações de lã. Ele proibiu a importação de roupas de lã, abrindo espaço para os produtores ingleses, que não podiam concorrer com os então produtores holandeses dominantes. Ele era também um propagandista político muito bom que compreendia o poder dos símbolos. Ele e seus súditos da Corte vestiam apenas tecido inglês para dar o exemplo diante da política de "Compre produto inglês" (como o *swadeshi* de Gandhi). Ele ordenou ao chanceler do lorde (que preside a Casa dos Lordes) a sentar-se, dentre os outros itens, em uma almofada de lã — uma tradição que sobrevive até hoje — para enfatizar a importância do comércio da lã para o país.

[3]. Henrique VII "estabelece a manufatura de lã na base em várias partes do seu país, como particularmente em *Wakesfield, Leeds e Hallifax*, no Sentido Oeste de *Yorkshire*, um país caracterizado por sua situação particular, adaptado ao trabalho, repleto de suas inumeráveis fontes de água, minas de carvão e outras coisas apropriadas para se conduzirem os negócios..." (*A Plan*, p. 95, itálicos do original).

[4]. Henrique VII "buscou secretamente muitos estrangeiros que eram perfeitamente qualificados nas manufaturas, para vir e instruir a própria população aqui no início" (*A Plan*, p. 96).

[5]. G. Ramsay (1982), *The English Woollen Industry, 1500-1750* (Macmillan, Londres e Basingstoke), p. 61.

[6]. Henrique VII identificou "que os *holandeses* tinham longa tradição nos negócios, muito experientes, e usavam suas habilidades dessa forma ou daquela forma, para novas variedades e tipos de negócios, que os *ingleses* não podiam saber àquela época, e quando sabiam, não tinham habilidade para imitar: E nisso então ele deve proceder gradualmente". Então ele "sabia... que seria uma tentativa de magnitude, e que merecia a maior prudência e cuidado, e que não deveria ser tentado de qualquer modo; então ela não deveria ser conduzida com muito entusiasmo" (*A Plan*, p. 96, itálicos do original).

[7]. Henrique VII "não proibiu imediatamente a exportação de lã para os holandeses, e também pelos anos seguintes não procedeu à exportação, deixando de arrecadar os impostos que tinha antes" (*A Plan*, p. 96). Sobre a proibição das exportações de lã, Defoe diz que Henrique VII estava "longe de conseguir completar seu projeto, porque ele nunca atingiria a proibição total das exportações de lã neste reino" (*A Plan*, p. 96). Então, apesar de Henrique VII "ter pretendido interromper a exportação de lã, ele foi conivente com a abertura de sua ordem, e posteriormente suspendeu a proibição totalmente" (*A Plan*, p. 97).

[8]. *A Plan*, pp. 97-8.

[9]. As exportações de tecido (em grande parte, a lã) somavam em torno de exportações inglesas em 1700 e ainda estavam acima de 50% das exportações totais até os anos 1770. A Musson (1978), *The Growth of British Industry* (B. T. Batftord Ltd., Londres), p. 85.

[10]. Mas Walpole desistiu do título porque nenhum chefe de governo anterior identificou-se com esse poder político de longo alcance como ele. Walpole também foi o primeiro a residir na 10 Downing Street (em 1735), a residência oficial famosa do primeiro-ministro britânico.

[11]. Walpole também atacou veementemente a crítica, principalmente a respeito de sua corrupção, que vinha de outros personagens importantes de seu tempo, como Dr. Samuel Johnson (*A Dictionary of the English Language*), Henry Fielding (*Tom Jones*) e John Gay (*The Beggar's Opera*). Seria como se você não fizesse parte do mundo literário georgiano a não ser que tivesse algo a dizer contra Walpole. Sua conexão literária não pára aqui. Seu quarto filho, Horace Walpole, por algum tempo político, era romancista, considerado o fundador do gênero de romance gótico. A Horace Walpole também se dá crédito por ser autor do termo *serendipity* (serendipidade; nota da tradutora: habilidade de descobrir coisas desejáveis ou de valor acidental ou inesperadamente), após a história persa da ilha misteriosa de Serendip (acredita-se que seria supostamente Sri Lanka).

[12]. Conforme citado em F. List (1841), *The National System of Political Economy*, traduzido da edição original alemã editada em 1841 por Sampson Lloyd em 1885 (Longmans, Green, and Company, Londres), p. 40.

[13]. Para detalhes, veja: N. Brisco (1907), *The Economic Policy of Robert Walpole* (The Columbia University Press, Nova York), pp. 131-3, pp. 148-55,

pp. 169-71; R. Davis (1960), "The Rise of Protection in England, 16889-1786", *Economic History Review*, vol. 19, no. 2, pp. 313-4; J., McCusker (1996), "British Mercantilist Policies and the American Colonies" em S. Engerman & R. Gallman (eds.), *The Cambridge Economic History of the United States*, 1: *The Colonial Era* (Cambridge University Press, Cambridge), p. 358; C. Wilson (1984), *England's Apprenticeship, 1603-1763*, 2a. ed. (Longman, Londres e Nova York), p. 267.

[14]. Os subsídios às exportações (então chamados "recompensas") foram estendidos aos novos itens de exportação, como os produtos de seda (1722) e a pólvora (1731), enquanto os subsídios às exportações existentes para tecidos usados em velas náuticas e o açúcar refinado foram aumentados em 1731 e em 1733, respectivamente.

[15]. Nas palavras de Brisco, "Walpole compreendeu que, para conseguir vender de forma bem-sucedida em um mercado fortemente competitivo, era necessário um padrão elevado dos produtos. O fabricante, muito atento para combater seu rival em vendas, pioraria a qualidade de seus produtos, que, no final, refletiriam em outros produtos feitos na Inglaterra. Havia uma única forma de assegurar o alto padrão dos produtos, que era regulamentar sua manufatura por supervisão governamental" (Brisco, 1907, p. 185).

[16]. Brisco (1907) destaca que a primeira remissão de impostos foi garantida por William e Mary sobre a exportação de cerveja, cerveja escura, rum, sidra e perada (p. 153).

[17]. Os dados da Alemanha, da Suíça e dos Países Baixos (a Bélgica e a Holanda estavam unificadas entre 1815 e 1830) são de P. Bairoch (1993), *Economics and World Myths — Myths and Paradoxes* (Wheatheaf, Brighton), p. 40, tabela 3.3. Bairoch não forneceu o dado da França, por dificuldades envolvidas no cálculo, mas a estimativa de John Nye sobre a tarifa *geral* (não apenas das manufaturas) baseada nas arrecadações alfandegárias apontam para 20,3% no período de 1821 a 1825. Considerando-se que o dado inglês correspondente era 53,1%, que está próximo do de Bairoch, o qual aponta 45 a 55%, pode não ser equívoco dizer que a tarifa média sobre as manufaturas francesas era em torno de 20%. Veja J. Nye (1991), "The Myth of Free-Trade Britain and Fortrees France Tariffs and Trade in the Nineteenth Century", *Journal of Economic History*, vol. 51, n. 1.

[18]. Brisco (1907) acrescenta esse aspecto de forma ordenada a respeito da política de Walpole: "Pelas regulamentações comerciais e industriais, tentou-

se restringir as colônias da produção de matérias-primas que a Inglaterra assimilava, a fim de desmotivar os fabricantes que pudessem competir com o país de origem, e confinar seus mercados ao comerciante e fabricante inglês" (p. 165).

[19]. Willy de Clercq, o representante europeu para relações econômicas externas durante o final dos anos 80, reforça que "apenas como resultado da legitimidade teórica do livre-comércio quando medido contra o mercantilismo sugerido amplamente por David Ricardo, John Stuart Mill e David Hume, Adam Smith e outros do Iluminismo escocês, e como consequência da estabilidade relativa fornecida pela Inglaterra como a única e relativamente benevolente superpotência ou hegemonia durante a segunda metade do século XIX, pode o livre-comércio florescer pela primeira vez". W. de Clercq (1996), "The End of History for Free Trade?" em J. Bhagwati & M. Hirsch (eds.), *The Uruguay Round and Beyond — Essays in Honour of Arthur Dunkel* (The University of Michigan Press, Ann Arbor), p. 196.

[20]. J. Bhagwati (1985), *Protectionism* (The MIT Press, Cambridge, Massachusetts), p. 18. Bhagwati, junto com outros economistas do livre-comércio da atualidade, dá muita importância a esse episódio; ele usa como capa do livro um desenho de 1845 impresso na revista de sátira política *Punch*, mostrando o primeiro-ministro Robert Peel como um menino ingênuo e distraído sendo levado firmemente pelo caminho no sentido do livre-comércio pela figura implacável e otimista de Richard Cobden, o líder promotor da campanha anti-Corn Law.

[21]. C. Kindleberger (1978), "Germany's Overtaking of England, 1806 a 1914" (Capítulo 7) em *Economic Response: Comparative Studies in Trade, Finance and Growth* (Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts), p. 196.

[22]. A passagem é de *The Political Writings of Richard Cobden*, 1868, William Ridgeway, Londres, vol. 1, p. 150; conforme citado em E. Reinert (1998), "Matérias-Primas na História da política Econômica — Ou por que List (o protecionista) e Cobden (o defensor do livre-comércio) concordaram com o livre-comércio do milho" em G. Cook (ed.), *The Economics and Politics of International Trade — Freedom and Trade*, Volume 2 (Routledge, Londres), p. 292.

[23]. Veja D. Landes (1998), *The Wealth and Poverty of Nations* (W. W. Norton & Company, Nova York), p. 521.

[24]. Bairoch (1993), p. 46. Uma comissão francesa de investigação no início do século XIX também argumentou que "a Inglaterra chegou ao auge da prosperidade apenas porque persistiu por séculos no sistema de *proteção e proibição*". Citado em W. Ashworth (2003), *Customs and Excise — Trade, Production, and Consumption in England, 1640 a 1845* (Oxford University Press, Oxford), p. 379.

[25]. Conforme citado em List (1841), p. 95. Pitt é citado como o conde de Chatham, o que ele de fato era na época.

[26]. O trecho na íntegra é: "Se os americanos, por combinação ou por qualquer outra forma de violência, tivessem de interromper as importações de manufaturas européias e, portanto, dessem o monopólio aos homens de seu país das manufaturas e de bens deste gênero, direcionar qualquer parte considerável do seu capital para este fim, eles iriam retardar, em vez de acelerar, o aumento futuro do valor anual de sua produção, e iriam obstruir, em vez de promover, o progresso de seu país no sentido da riqueza e da grandeza real" Adam Smith (1776), *The Wealth of Nations*, edição Random House, pp. 347-8. A visão de Smith foi reforçada pelo economista francês Jean-Baptiste Say no século XIX, que é reconhecido por ter dito que, "como a Polônia", os Estados Unidos deveriam acreditar na agricultura e esquecer as manufaturas. Relatado em List (1841), p. 99.

[27]. Hamilton dividiu essas medidas em 11 grupos. Eles são: (i) "obrigações por proteção" (tarifas, se traduzido para a terminologia moderna); (ii) "proibição dos artigos ou impostos rivais equivalentes às proibições" (proibições de importações ou tarifas proibitivas); (iii) "proibição da exportação dos materiais de manufaturas" (proibição de exportações ou insumos industriais); (iv) "auxílios pecuniários" (subsídios); (v) "prêmios" (subsídios especiais para inovações-chave); (vi) "isenção de impostos sobre os materiais para manufaturas" (liberalização da importação de insumos); (vii) "remissão de impostos sobre os materiais de manufaturas" (remissão de impostos sobre insumos para a indústria importados); (viii) "estímulo às novas invenções e descobertas, no país, e à introdução nos Estados Unidos destas, assim como deve ter ocorrido em outros países; particularmente aqueles relacionados a maquinário" (prêmios e patentes para as invenções); (ix) "regulamentações jurídicas para a inspeção de commodities manufaturadas" (regulação do padrão dos produtos); (x) "facilitação das remessas pecuniárias de um lugar para o outro" (desenvolvimento financeiro); e (xi) "facilitação do transporte das commodities" (desenvolvimento dos

transportes). Alexander Hamilton (1789), *Report on the Subject of Manufactures*, conforme reimpresso em *Hamilton — Writings* (The Library of the America, Nova York, 2001), pp. 679-708.

[28]. Burr e Hamilton eram amigos quando jovens. Mas, em 1789, Burr assumiu sua fidelidade à nação e aceitou o cargo de procurador-geral do estado de Nova York a convite do governador George Clinton, embora tivesse feito campanha para o candidato de Hamilton. Em 1791, Burr ficou ao lado de Philip Schuyler, o padraсто de Hamilton, para se tornar senador, e então usou o cargo para se opor às políticas de Hamilton. Hamilton, por sua vez, opôs-se à candidatura de Burr para a vice-presidência em 1792 e sua nomeação como ministro (embaixador) na França em 1794. Para finalizar, Hamilton tirou a presidência de Burr e o forçou a se tornar o vice-presidente nas eleições de 1800. Naquela eleição, concorreram quatro candidatos — John Adams e Charles Pinckney, do Partido Federalista, e Thomas Jefferson e Aaron Burr, do Partido Republicano Democrata em oposição. No voto de colégio eleitoral, os dois candidatos do Partido Republicano Democrata saíram na frente, com Burr inesperadamente apoiando Jefferson. Isto foi feito porque ele pensava que Burr era um oportunista não-principiado, enquanto Jefferson já tinha pelo menos alguma experiência, embora fosse guiado por princípios errados. Como resultado, Burr teve que se satisfazer com o trabalho de vice-presidente. E então em 1804, quando Burr estava concorrendo ao governo do estado de Nova York, Hamilton declarou uma campanha verbal contra Burr, novamente advertindo-o de ter o emprego que ele queria. Esses detalhes são de J. Ellis (2000), *Founding Brothers — The Revolutionary Generation* (Vintage Books, Nova York), pp. 40-1 e J. Garraty & M. Carnes (2000), *The American Nation — A History of the United States*, 10a edição (Addison Wesley Longman, Nova York), pp. 169-70.

[29]. De modo similar, o desenvolvimento industrial latino-americano teve um ímpeto importante pela ruptura inesperada do comércio internacional causada pela Grande Depressão durante os anos 30.

[30]. Hamilton propôs emitir títulos do governo para financiar os investimentos em infra-estrutura. A idéia de "emprestar para investir" causou suspeita de muita gente na época, incluindo-se Thomas Jefferson. Isso não ajudou a idéia de Hamilton de que o empréstimo do governo na Europa, naquela época, era normalmente usado para financiar guerras ou o estilo de vida extravagante dos legisladores. Talvez Hamilton tenha tido sucesso ao persuadir o congresso, comprando o consentimento de Jefferson ao concordar

em mudar a capital para o sul — para a recém-construída Washington, DC. Hamilton também queria fundar um "banco nacional". A idéia era a de um banco que fosse parte de propriedade do governo (20%) e que agisse como o banqueiro do governo podendo desenvolver e promover a estabilidade para o sistema financeiro. Ele podia dar liquidez extra ao sistema financeiro por meio da emissão de notas bancárias, usando sua posição especial de instituição com suporte do governo. Também se esperava que o banco pudesse financiar os projetos industriais nacionalmente importantes. Essa idéia também era considerada perigosa por Jefferson e seus apoiadores, que consideravam os bancos veículos essenciais para a especulação e para a exploração. Para eles, um banco semipúblico seria ainda pior, uma vez que se baseia em um monopólio artificialmente criado. Para dissolver essa resistência potencial, Hamilton defendeu um banco com o decreto finito de 20 anos, o que foi concedido, e o Banco dos Estados Unidos foi fundado em 1791. Quando seu decreto expirou em 1811, ele não foi renovado pelo Congresso. Em 1816, outro banco dos Estados Unidos (o chamado Second Bank of the USA) foi fundado sob outro decreto de 20 anos. Quando ele deveria ser renovado em 1836, seu decreto não foi renovado (mais sobre isso no Capítulo 4). Após isso os Estados Unidos estiveram sem sequer um banco semipúblico por aproximadamente 80 anos até que seu Federal Reserve Board (seu banco central) foi fundado em 1913.

[31]. A exposição foi chamada "Alexander Hamilton: The Man Who Made Modern America" e esteve em apresentação entre 10 de setembro de 2004 e 28 de fevereiro de 2005. Veja a web page em: <http://www.alexanderhamiltonexhibition.org>.

[32]. O Partido Whig foi o principal rival do então dominante Partido Democrata (formado em 1828) entre a metade da década de 1830 e o início da década de 1850, e elegeu dois presidentes em cinco eleições entre 1836 e 1856 — William Harrison (1841-4) e Zachary Taylor (1849-51).

[33]. Citado em Garraty & Carnes (2000), p. 405.

[34]. O trecho é de R. Luthin (1944), "Abraham Lincoln and the Tariff", *The American Historical Review*, vol. 49, n. 4, p. 616.

[35]. Um dos assessores econômicos de Lincoln era Henry Carey, o então principal economista dos Estados Unidos, que era filho do principal economista protecionista americano, Mathew Carey, e ele mesmo era um economista protecionista proeminente. Poucas pessoas ouvem falar de Carey

hoje mas ele era considerado um dos principais economistas americanos de sua época. Karl Marx e Friedrich Engels o descreveram como "o único economista americano de importância" em sua carta para Weydemeyer de 5 de março de 1852, em K. Marx & F. Engels (1953), *Letters to Americans*, 1848-95: A Selection (International Publishers, Nova York), conforme citado em O. Frayssé (1994), *Lincoln, Land, and Labour*, traduzido por S. Neely da edição original francesa publicada em 1988 em Paris, Publications de la Sorbonne (University of Illinois Press, Urbana e Chicago), p. 224, nota 46.

[36]. A consolidação de um regime com política de comércio protecionista não era o único legado da presidência de Lincoln. Em 1862, adicionalmente ao Homestead Act, um dos maiores programas de reforma de terras na história da humanidade, Lincoln supervisionou a passagem do Morrill Act. Este ato estabeleceu os colégios de "garantia de terras" que auxiliaram a impulsionar as habilidades de pesquisa e desenvolvimento (P&D) no país, as quais, posteriormente, se tornaram a arma competitiva mais importante do país. Apesar de o governo dos Estados Unidos ter apoiado a pesquisa na agricultura nos anos 1830, o Morrill Act era um divisor de águas na história do apoio do governo à P&D nos Estados Unidos.

[37]. Bairoch (1993), pp. 37-8.

[38]. Bhagwati (1985), p. 22, f.n. 10.

[39]. Bairoch (1993), pp. 51-2.

[40]. Ao revisar meu próprio livro, *Chutando a escada*, o economista de Dartmouth Doug Irwin argumenta que "os Estados Unidos começaram como um país muito rico com alta taxa de alfabetização, vasta distribuição de renda, governo estável e instituições políticas competitivas que garantiam bastante a segurança da propriedade privada, um grande mercado internacional com livre-comércio de bens e livre mobilidade do trabalho entre as regiões etc. Dadas essas condições esmagadoramente favoráveis, mesmo as políticas de comércio muito ineficientes não poderiam ter evitado que os avanços econômicos tomassem lugar". D. Irwin (2002), revisão de H-J. Chang (2004), *Chutando a Escada: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica* (Editora Unesp. São Paulo), <http://eh.net/bookreviews/library/0777.shtml>.

[41]. Eles incluíam: restrições "voluntárias" às exportações contra exportadores estrangeiros de sucesso (por exemplo, as empresas

automobilísticas japonesas); quotas sobre as importações de têxteis e confecções (através do Multi-Fibre Agreement); subsídios agrícolas (compare isto com a revogação das Corn Laws na Inglaterra); e as ações anti-dumping (em que "dumping" é definido pelo governo dos EUA como viesado contra as empresas estrangeiras, conforme as rodadas da OMC têm mostrado por vezes).

[42]. Para mais detalhes sobre os outros países tratados neste capítulo, veja Chang (2002), capítulo 2, pp. 32-51 e H-J. Chang (2005), *Why Developing Countries Need Tariffs — How WTO NAMA Negotiations Could Deny Developing Countries' Right to a Future*, Oxfam, Oxford e South Centre, Genebra
(<http://www.southcentre.org/publications/SouthPerspectiveSeries/WhyDevCo>)
— *Link atualizado:*
[http://web.archive.org/web/20171107171355/http://oxfamilibrary.openreposit
developing-countries-need-tariffs-24112004-en.pdf](http://web.archive.org/web/20171107171355/http://oxfamilibrary.openrepository.org/bitstream/handle/10531/24112004/en.pdf))

[43]. Veja a prova apresentada em Nye (1991).

[44]. As tarifas industriais médias eram 14% na Bélgica (1959), 18% no Japão (1962) e na Itália (1959), em torno de 20% na Áustria e na Finlândia (1962) e 30% na França (1959). Veja Chang (2005), Tabela 5.

[45]. Chang (2005), Tabela 5. Em 1973, os países da Comunidade Econômica Européia incluíam a Bélgica, Dinamarca, França, Itália, Luxemburgo, Holanda, Reino Unido e Alemanha Ocidental.

[46]. R. Kuisel (1981), *Capitalism and the State in Modern France* (Cambridge University Press, Cambridge), p. 14.

[47]. Itwin (2002) é um exemplo.

[48]. Em seu artigo célebre citado no capítulo 1, Jeffrey Sachs e Andrew Warner discutem como as teorias "erradas" têm influenciado os países em desenvolvimento a adotarem políticas "erradas". J. Sachs e a. Warner (1995), "Economic Reform and the Progresso of Global Integration", *Brooking Papers on Economic Activity*, 1995, no. 1, pp. 11-21.

[49]. Quando o acordo de Cancun da OMC não teve êxito, Willem Buiter, o economista dinamarquês de destaque que era o então economista chefe do EBRD (European Bank for Reconstruction and Development), argumentou:

"Apesar de os líderes das nações em desenvolvimento estabelecerem as regras de países que são, em média, pobres ou muito pobres, isto não significa que esses líderes falam necessariamente a favor dos pobres e dos mais pobres em seus países. Alguns fazem; outros representam elites corruptas e repressivas que se sustentam das rendas criadas pela imposição de barreiras ao comércio e de outras distorções, à custa dos seus cidadãos mais pobres e indefesos." Veja Willem Buiter, "If anything is rescued from Cancun, politics must take precedence over economics" ("Se nada for obtido de Cancun, a política deve ser precedente à economia"), carta ao editor, *Financial Times*, 16 de setembro de 2003.

[50]. As taxas de crescimento neste parágrafo são de A. Maddison (2003), *The World Economy: Historical Statistics* (OCDE, Paris), Tabela 8.b.

CAPÍTULO 3

MEU FILHO DE 6 ANOS PODERIA ARRANJAR UM EMPREGO

O livre-comércio é sempre a resposta?

Tenho um filho de 6 anos. Seu nome é Jin-Gyu. Eu o sustento financeiramente, embora ele já seja quase capaz de viver por conta própria. Pago sua moradia, alimentação, educação e saúde. Mas milhões de crianças de sua idade têm empregos. No século XVIII, Daniel Defoe pensava que as crianças podiam ganhar a vida a partir de 4 anos.

Acima de tudo, trabalhar significaria para o caráter de Jin-Gyu um mundo de coisas boas. Nesse momento, ele vive dentro de uma bolha sem ter noção do valor do dinheiro e das coisas. Ele não avalia os esforços que sua mãe e eu fazemos por ele, subsidiando sua existência sem trabalhar e protegendo-o contra a realidade hostil. Ele é superprotegido e teria de ser exposto à concorrência, de modo que pudesse se tornar uma pessoa mais produtiva. Pensando nisso, quanto mais ele for exposto à concorrência e quanto mais cedo isso ocorrer, melhor seria para seu desenvolvimento futuro. Isso iria estimulá-lo a desenvolver uma mentalidade adequada ao trabalho pesado. Eu poderia fazê-lo sair da escola e arrumar um emprego. Talvez pudesse me mudar para um país em que o trabalho das crianças ainda fosse tolerado, até mesmo legal, para dar-lhe mais escolhas de emprego.

Posso ouvir você dizendo que talvez eu seja louco, míope e cruel. Você deve estar pensando que o certo seria proteger e nutrir o menino. Se eu mandar Jin-Gyu para o mercado de trabalho com 6 anos, ele poderá se tornar um engraxate esperto ou mesmo um vendedor de rua próspero, mas, obviamente, ele nunca vai se tornar um médico especialista em cirurgia de cérebro ou um físico nuclear — isso exigiria pelo menos outros 12 anos de proteção e investimento de minha parte. Mesmo de um ponto de vista puramente materialista, seria mais prudente investir na educação do meu filho do que olhar com satisfação o dinheiro que economizo por não levá-lo à escola. Se Oliver Twist estivesse certo, seria melhor ter sido batedor de carteira para Fagin do que ser resgatado pelo Bom Samaritano desencaminhado Mr. Brownlow, que privou o menino de sua chance de se manter competitivo no mercado de trabalho.

Essa linha de argumento absurda é, em essência, como os economistas do livre-comércio justificam a abertura rápida e em larga escala do comércio nos países em desenvolvimento. Eles afirmam que os produtores dos países em desenvolvimento têm de ser expostos à maior concorrência possível agora, de modo que tenham o incentivo de aumentar sua produtividade para sobreviver. A proteção, por outro lado, apenas cria complacência e preguiça. Quanto mais precoce a exposição, segue o argumento, melhor seria para o desenvolvimento econômico.

No entanto, os incentivos são apenas metade da história. A outra é a capacidade. Ainda que Jin-Gyu recebesse um pagamento de 20 milhões de libras por mês ou, alternativamente, fosse ameaçado com um revólver em sua cabeça, não poderia superar o desafio de ser médico cirurgião de cérebros caso abandonasse a escola aos 6 anos. Da mesma forma, as indústrias nos países em desenvolvimento não sobreviverão se forem expostas à concorrência internacional tão cedo. Elas necessitam de tempo para melhorar sua capacidade, com a adoção de tecnologias avançadas e a construção de organizações eficientes. Essa é a essência do argumento da indústria emergente, teorizada primeiramente por Alexander Hamilton, primeiro secretário do Tesouro americano, e usada por gerações de formuladores de políticas antes e após esse teórico, como mostrei no capítulo anterior.

Naturalmente, a proteção que dou a Jin-Gyu (como o próprio argumento da indústria nascente diz) não deverá ser usada para abrigá-lo da concorrência para sempre. Fazê-lo trabalhar a partir dos 6 anos é errado, mas também é errado subsidiá-lo até os 40 anos. Talvez ele pudesse sair por este grande mundo afora, arrumar um emprego e ter uma vida independente. Ele necessita de proteção apenas enquanto está acumulando capacitação para conseguir um emprego satisfatório e que o remunere bem.

É claro que, assim como ocorre entre os pais que criam seus filhos, a proteção da indústria nascente pode ser excessiva. Assim como alguns pais são superprotetores, governos também podem trocar fraldas em excesso da indústria nascente. Algumas crianças não estão se preparando para a vida adulta, assim como, em muitos casos, o suporte à indústria nascente pode ser desperdiçado. Da mesma forma que algumas crianças manipulam seus pais para sustentá-los além da infância, há indústrias que prolongam a proteção do governo por meio de lobbies inteligentes. Mas dificilmente a existência de famílias desestruturadas é um argumento contra a necessidade da proteção paternal para os filhos. Da mesma forma, casos de falhas na proteção da

indústria nascente não podem invalidar a estratégia em si. Os maus exemplos de protecionismo meramente nos falam que a política deve ser usada com prudência.

O LIVRE-COMÉRCIO NÃO ESTÁ FUNCIONANDO

O livre mercado é bom — essa é a doutrina central da ortodoxia neoliberal. Para os neoliberais, não pode haver proposição mais evidente que esta. Certa vez, o professor Willem Buiter, meu distinto ex-colega de Cambridge e ex-economista chefe do EBRD (European Bank for Reconstruction and Development), expressou isso de forma sucinta: "Lembre-se: a liberalização unilateral do comércio não é uma 'concessão' ou um 'sacrifício' pelo qual um país deve ser compensado. É um ato de auto-interesse iluminado. A liberalização recíproca do comércio também promove ganhos, mas não é necessária para que os ganhos estejam presentes; a economia está toda aí."¹ A crença na virtude do livre-comércio é tão central para a ortodoxia neo-liberal que é efetivamente o que define um economista neoliberal. Você poderá questionar (até mesmo rejeitar totalmente) algum outro elemento da agenda neoliberal — a abertura dos mercados de capitais, as patentes ou até a privatização — e ainda permanecer na doutrina neoliberal. No entanto, se você for contra o livre-comércio, você estará de fato convidando à excomunicação

Com base nessas convicções, os Maus Samaritanos fizeram de tudo para empurrar os países em desenvolvimento para o livre-comércio-ou pelo menos para um comércio mais livre. Durante o último quarto de século, a maioria dos países em desenvolvimento praticou uma forte abertura comercial. Eles foram primeiramente empurrados pelo FMI e pelo Banco Mundial a partir da crise da dívida do Terceiro Mundo, em 1982. Houve um ímpeto decisivo no sentido de liberalização do comércio a partir da ação da OMC, em 1995. Durante a última década ou mais, também proliferaram os acordos bilaterais e regionais de livre-comércio. Infelizmente, durante esse período, os países em desenvolvimento não tiveram bom desempenho, embora (ou por essa razão, segundo meu ponto de vista) tenha havido liberalização massiva do comércio, conforme mostrei no Capítulo 1.

A história do México – o aluno nota 10 no campo do livre-comércio é particularmente importante. Se algum país em desenvolvimento pudesse ter sucesso com o livre-comércio, esse país seria o México. Ele faz fronteira com

o maior mercado do mundo (os Estados Unidos), com o qual tem um acordo de livre-comércio desde 1995 (o North American Free Trade Agreement, ou NAFTA). Ele também tem uma grande diáspora vivendo nos Estados Unidos, que pode fornecer relações de negócios informais importantes.²

Diferentemente de muitos outros países em desenvolvimento mais pobres, ele tem uma quantidade considerável de trabalhadores qualificados, gestores competentes e infra-estrutura física relativamente desenvolvida (estradas, portos e assim por diante).

Economistas que defendem o livre-comércio argumentam que ele beneficiou o México por acelerar seu crescimento. Realmente, por fazer parte do NAFTA, entre 1994 e 2002, o PIB per capita do México aumentou 1,8% ao ano, uma grande melhora comparada à taxa de 0,1% registrada entre 1985 e 1995.³ Mas a década anterior ao NAFTA também foi uma década de extensiva liberalização do comércio para o México, seguindo sua conversão para o neoliberalismo em meados da década de 1980. Então, a liberalização do comércio também foi responsável pelo aumento de 0,1% da renda *per capita* registrada nesse período.

A liberalização do comércio em larga escala nas décadas de 1980 e de 1990 retirou totalmente as proteções da indústria mexicana, que haviam sido montadas a duras penas no período de industrialização por substituição de importações (ISI). O resultado foi, assim como previsto, diminuição do crescimento econômico, perda de empregos e queda dos salários (assim como os empregos nas manufaturas, que remuneravam melhor seus trabalhadores, desapareceram). O setor agrícola recebeu forte impacto dos produtos americanos subsidiados, especialmente o milho, a base da dieta da maioria dos mexicanos. Acima de tudo, parece que o impacto positivo do NAFTA (em relação ao aumento das exportações para o mercado dos Estados Unidos) também não foi tão bom assim. Entre 2001 e 2005, a performance de crescimento do México foi insignificante, com uma taxa de crescimento anual da renda *per capita* de 0,3% (ou poucos 1,7% de aumento no total durante cinco anos).⁴ Por outro lado, durante os "velhos dias ruins" da ISI (1955 a 1982), a renda *per capita* do México havia crescido mais rápido que durante todo o período do NAFTA — a uma média de 3,1% por ano.⁵

O México é um exemplo típico dos problemas da liberalização total e prematura do comércio, mas existem outros exemplos.⁶ Na Costa do Marfim, depois do corte tarifário de 40% em 1986, as indústrias química, têxtil, de

calçados e automobilística literalmente colapsaram. O desemprego aumentou de forma significativa. No Zimbábue, após a liberalização do comércio em 1990, a taxa de desemprego saltou de 10% para 20%. Esperava-se que os recursos de capital e trabalho originários dos empreendimentos que haviam falido por conta da liberalização do comércio fossem absorvidos por novos negócios. Isso simplesmente não ocorreu em escala suficiente. Não é de se surpreender que o crescimento tenha evaporado, com o crescimento do desemprego.

A liberalização do comércio também criou outros problemas. Ela aumentou as pressões sobre o orçamento do governo, à medida que suas receitas tarifárias caíram. Esse foi um problema particularmente sério para os países mais pobres. Por falta de meios de arrecadar impostos e pelo fato de as tarifas serem o imposto mais fácil de se recolher, as tarifas contribuem muito para o orçamento público desses países (as tarifas representavam às vezes mais de 50% da receita total de governos de países pobres).⁷ Como resultado, o ajuste fiscal que teve de ser feito após a liberalização do comércio em larga escala foi grande em vários países em desenvolvimento — mesmo um estudo recente do FMI mostra que, nos países de baixa renda que têm habilidades limitadas para arrecadar outros impostos, *menos de 30%* da receita perdida por conta da liberalização do comércio nos últimos 25 anos é substituída por outros impostos.⁸ Além disso, níveis mais baixos de produção e de desemprego mais elevado resultantes da liberalização do comércio também têm reduzido as receitas sobre o imposto de renda. Quando os países estavam sob pressão considerável do FMI para reduzir seus déficits orçamentários, uma redução de receita tributária representava cortes severos nos gastos, normalmente recaindo em áreas vitais como educação, saúde e infra-estrutura física, prejudicando o crescimento no longo prazo.

É perfeitamente viável que, em *algum* grau, a liberalização *gradual* do comércio possa ter sido benéfica, e mesmo necessária, para alguns países em desenvolvimento na década de 1980 — a Índia e a China vêm à mente. Mas o que aconteceu durante o último quarto de século foi uma liberalização do comércio rápida e não-planejada. Apenas para lembrar o leitor, durante os "antigos dias ruins" da industrialização por substituição de importações (ISI) protecionistas, os países em desenvolvimento cresciam, em média, o dobro da taxa que eles têm hoje sob o livre-comércio. O livre-comércio simplesmente não está trabalhando pelos países em desenvolvimento.

TEORIA RUINS, RESULTADOS RUINS

Os economistas do livre-comércio consideram tudo isso misterioso. Como os países podem ter maus resultados quando estão adotando essa política do livre-comércio, teoricamente comprovada "A economia está toda aí", diz o professor Buiter. Mas eles não deveriam ficar surpresos. Sua teoria tem algumas limitações sérias.

O argumento moderno do livre-comércio se baseia na teoria de Heckscher-Ohlin-Samuelson (teoria HOS).^{*} A teoria HOS tem sua origem na teoria de David Ricardo, que destaquei no Capítulo 2, mas ela é diferente da teoria de Ricardo em um aspecto crucial: assume que a vantagem comparativa surge das diferenças internacionais nas dotações relativas dos "fatores de produção" (capital e trabalho), e não nas diferenças internacionais da tecnologia, como na teoria ricardiana.⁹

De acordo com a teoria do livre-comércio, seja na versão ricardiana ou na HOS, todo país tem uma vantagem comparativa em alguns produtos, ou seja, é *relativamente* melhor ao produzir algumas coisas em comparação aos outros países.^{**} Na teoria HOS, um país tem vantagem comparativa em produtos que usam mais intensivamente o fator de produção com o qual ele é relativamente mais dotado. Então, mesmo que a Alemanha, um país relativamente mais rico em capital do que em trabalho, possa produzir carros e bichos de pelúcia de forma mais barata que a Guatemala, é conveniente que ela se especialize em automóveis, uma vez que sua produção usa capital de forma mais intensiva. A Guatemala, mesmo que seja menos eficiente ao produzir ambos os itens — automóveis e bichos de pelúcia — do que a Alemanha, deveria especializar-se em bichos de pelúcia, cuja produção usa mais trabalho do que capital.

Quanto mais próximo o país está de seu padrão de vantagem comparativa, mais pode consumir. Isso é possível por causa do aumento de sua própria produção (dos bens sobre os quais ele tem vantagem comparativa) e, mais importante, por causa do comércio intensificado com os outros países que se especializam em produtos diferentes. Como o país pode chegar a isso? Deixando as coisas como são. Quando são livres para escolher, as empresas racionalmente (como Robinson Crusoe) se especializam em coisas nas quais são relativamente boas e comercializam com os estrangeiros. Disso, partem as proposições de que o livre-comércio é melhor e que a liberalização do comércio, mesmo quando é unilateral, mostra-se benéfica.

Mas a conclusão da teoria HOS depende criticamente da suposição de que os recursos produtivos podem se mover livremente entre as atividades econômicas. Essa suposição significa que o capital e o trabalho liberados por qualquer atividade podem, imediatamente e sem custo, ser absorvidos por outras atividades. De acordo com essa suposição — conhecida entre os economistas como a suposição da "mobilidade perfeita dos fatores" — o ajuste para a mudança dos padrões de comércio não apresenta problemas. Se uma usina siderúrgica é desativada por conta de um aumento das importações porque, por exemplo, o governo reduz as tarifas, os recursos empregados na indústria (os trabalhadores, os prédios, os altos-fornos) serão empregados (em níveis iguais ou superiores de produtividade e, portanto, trazendo os mesmos retornos ou maiores) por outra indústria que se tornou mais lucrativa, como a indústria de computadores. Ninguém perde com o processo.

Na realidade, este não é o caso: os fatores de produção não podem se transformar conforme se faz necessário. Em geral, eles são específicos em suas qualidades físicas e existem poucas máquinas "de uso geral" ou trabalhadores com "qualificação geral" que podem ser usados nas diversas indústrias. Os altos-fornos de uma indústria siderúrgica falida não podem ser remoldados para se tornar uma máquina de fazer computadores; os trabalhadores da indústria do aço não têm qualificação adequada para trabalhar na indústria de computadores. A não ser que passem por um retreinamento, os trabalhadores da indústria de aço permanecerão desempregados. Na melhor das hipóteses, acabarão trabalhando em empregos de baixa qualificação, em que suas qualificações prévias serão totalmente desperdiçadas. Esse ponto é curiosamente apresentado na comédia inglesa de 1997, "Ou Tudo ou Nada", no qual seis trabalhadores desempregados pela indústria de aço Sheffield se esforçam para reconstruir sua vida como garotos de *striptease* em casas de shows. Claramente, há ganhadores e perdedores envolvidos na mudança dos padrões de comércio, seja por conta de sua liberalização, seja pelo aumento de novos produtores estrangeiros mais produtivos.

A maioria dos economistas do livre-comércio aceitaria que existem ganhadores e perdedores na liberalização do comércio, mas argumentam que sua existência não pode ser um argumento contra essa liberalização, a qual traz ganhos gerais. À medida que ganham mais do que é perdido pelos perdedores, os ganhadores podem repor as perdas passadas e ainda deixar algo para eles próprios. Isso é conhecido como "princípio da compensação"

— se os ganhadores de uma mudança econômica podem compensar totalmente os perdedores e ainda terem alguma sobra, a mudança será favorável.

O primeiro problema com essa linha de argumento é que a liberalização do comércio *não* traz necessariamente ganhos gerais. Mesmo que haja ganhadores no processo, seus ganhos podem não ser tão grandes quanto as perdas sofridas pelos perdedores — por exemplo, quando a liberalização do comércio reduz a taxa de crescimento ou mesmo faz a economia contrair, como ocorreu em vários países em desenvolvimento nas últimas duas décadas. Além disso, mesmo que os ganhadores ganhem mais em proporção ao que os perdedores perdem, a compensação não é automaticamente feita pelo mercado de trabalho, o que significa que algumas pessoas ficarão em situação pior. A liberalização do comércio beneficiará a todos apenas quando os trabalhadores deslocados conseguirem melhores empregos (ou pelo menos igualmente bons) com rapidez e quando as máquinas descartadas forem remodeladas como máquinas novas — o que é raro.

Esse é um problema mais sério nos países em desenvolvimento, em que o mecanismo de compensação é fraco, às vezes até inexistente. Nos países desenvolvidos, o bem-estar social funciona como um mecanismo para compensar parcialmente os perdedores no processo de ajuste do comércio por meio de benefícios aos desempregados, garantia de atendimento à saúde e à educação, e mesmo de uma renda mínima. Em alguns países, como a Suíça e os países escandinavos, existem esquemas de retreinamento altamente eficientes para os trabalhadores desempregados, de modo que eles podem ser potencializados com novas qualificações. No entanto, na maioria dos países em desenvolvimento, o bem-estar social é muito fraco, às vezes até inexistente. Como resultado, as vítimas do ajuste do comércio nesses países não são sequer parcialmente compensadas pelo sacrifício que fizeram para o restante da sociedade.

Como resultado, os ganhos da liberalização do comércio nos países pobres são distribuídos mais desigualmente do que nos países ricos. Especialmente quando consideramos que muitas pessoas nos países em desenvolvimento já são muito pobres e próximas do nível de subsistência, a liberalização do comércio em larga escala mantida em um curto período de tempo significa que algumas pessoas têm seus padrões de vida arruinados. Nos países desenvolvidos, o desemprego por causa do ajuste do comércio pode não ser uma questão de vida ou morte, mas nos países em desenvolvimento

normalmente é. Por isso precisamos ser mais cuidadosos com a liberalização do comércio nas economias mais pobres.

O problema do ajuste do comércio no curto prazo que surge com a imobilidade dos recursos econômicos e o enfraquecimento dos mecanismos de compensação é, embora sério, apenas um problema secundário da teoria do livre-comércio. O problema mais sério — pelo menos para economistas como eu — é que a teoria diz respeito à eficiência do uso de certos recursos no curto prazo, e *não* ao aumento dos recursos disponíveis por meio do desenvolvimento econômico no longo prazo; ao contrário do que seus propositores nos fizeram acreditar, a teoria do livre-comércio *não* nos fala que o livre-comércio é bom para o *desenvolvimento econômico*.

O problema é este: os produtores dos países em desenvolvimento que entram em novas indústrias necessitam de um período de isolamento (parcial) da concorrência internacional (por meio da proteção, dos subsídios e de outras medidas) antes de poder desenvolver suas competências para concorrer com produtores estrangeiros superiores. É claro que, quando os produtores nascentes "crescerem" e estiverem aptos a concorrer com os produtores mais avançados, o isolamento terá fim. Mas isso deve ser feito gradualmente. Se eles forem precocemente expostos a uma grande concorrência internacional, estarão fadados a desaparecer, e essa é a essência do argumento da indústria nascente que apresentei no início do capítulo, com a pequena ajuda de meu filho, Jin-Gyu.

Ao recomendar o livre-comércio aos países em desenvolvimento, os Maus Samaritanos apontam que todos os países ricos têm comércio mais livre. No entanto, isso soa como se as pessoas advertissem os pais de um menino de 6 anos de que deveriam arranjar um emprego para ele, argumentando que os adultos bem-sucedidos não vivem às expensas de seus pais e, portanto, que o fato de ser independente deve ser o motivo de seu êxito. Eles não percebem que aqueles adultos são independentes porque têm sucesso, e não ao contrário. De fato, a maioria das pessoas bem-sucedidas são aquelas que foram bem amparadas na infância, financeira e emocionalmente, por seus pais. Da mesma forma, conforme discuti no Capítulo 2, os países ricos liberaram o comércio apenas quando seus produtores estavam prontos — e essa liberalização foi gradual. Em outras palavras, historicamente, a liberalização do comércio é o *efeito*, e não a *causa*, do desenvolvimento econômico.

Às vezes, o livre-comércio pode ser a melhor política *no curto prazo*, já que

maximiza o consumo corrente do país. Mas definitivamente não é o melhor caminho para desenvolver uma economia. No longo prazo, o livre-comércio é uma política equivalente à condenação dos países em desenvolvimento no sentido de se especializar em setores que oferecem baixo crescimento da produtividade e, portanto, baixo crescimento do padrão de vida. Esse é o motivo pelo qual tão poucos países tiveram sucesso com o livre-comércio, enquanto a maioria dos países bem-sucedidos usou a proteção à indústria nascente em um ou outro grau. A renda baixa que resulta da falta de desenvolvimento econômico restringe severamente a liberdade que os países pobres têm de decidir acerca de seu futuro. No entanto, paradoxalmente, a política de *livre-comércio* reduz a *liberdade* dos países em desenvolvimento que a praticam.

SISTEMA DE COMÉRCIO INTERNACIONAL E SEUS DESCONTENTES

Não se espante, mas o livre-comércio não funciona nem na prática nem na teoria. A despeito de sua marca profunda, os países ricos Maus Samaritanos promoveram a liberalização do comércio nos países em desenvolvimento desde a década de 1980.

Conforme discuti nos capítulos anteriores, os países ricos permitiram que os países pobres usassem mais proteção e subsídios até o final da década de 1970. No entanto, essa situação começou a mudar nos anos 80. A mudança foi mais perceptível nos Estados Unidos, cuja abordagem "iluminada" para o comércio internacional com nações economicamente inferiores logo abriu caminho para um sistema similar ao do "imperialismo do livre-comércio" da Inglaterra no século XIX. Essa nova direção foi conduzida pelo presidente dos Estados Unidos, Ronald Reagan, em 1986, quando se iniciavam as conversas da Rodada Uruguai do GATT, quando ele pediu "acordos novos e mais liberais com nossos parceiros de comércio — acordos sob os quais eles abririam totalmente seus mercados e tratariam os produtos americanos como tratam a si mesmos".¹⁰ Esse acordo foi realizado por meio das conversas sobre comércio na Rodada Uruguai do GATE, iniciadas na cidade uruguaia de Punta del Este, em 1986, e concluídas na cidade marroquina de Marrakech, em 1994. O resultado foi o regime da Organização Mundial do Comércio (OMC) — um novo regime de comércio internacional que era muito mais contrário aos países em desenvolvimento do que o regime do GATT.

Na superfície, a OMC simplesmente criou o "nivelamento do campo de jogo"

entre seus países-membros, prevendo que todos jogariam sob a mesma regra — como podemos ir contra esse fato? Uma crítica ao processo foi a adoção do princípio de um "compromisso único", que significava que todos os membros teriam de assinar a favor de todos os acordos. No regime do GATT, os países podiam escolher os acordos que assinariam e vários países em desenvolvimento podiam permanecer de fora dos acordos que não queriam — por exemplo, o acordo que restringia o uso de subsídios. Com o compromisso único, todos os membros tinham de seguir as mesmas regras. Todos tinham de reduzir suas tarifas. Eles tinham de eliminar quotas de importação, subsídios às exportações (permitidos apenas para os países mais pobres) e a maioria dos subsídios domésticos. Mas, quando olhamos em detalhes, observamos que o campo não está totalmente nivelado.

Para começar, mesmo que os países ricos tenham baixa proteção em média, eles tendem a proteger de forma desproporcional os produtos que os países pobres exportam, especialmente confecções e têxteis. Isso significa que, quando exportam para um mercado de país rico, os países pobres se deparam com tarifas mais altas do que as encontradas por outros ricos. Um repórter membro da Oxfam aponta: "A tarifa de importação total para os Estados Unidos é de 1,6%. Essa taxa aumenta muito para um grande número de países em desenvolvimento: as taxas médias de importação variam em torno de 4% para a Índia e o Peru, 7% na Nicarágua e em torno de 14 a 15% em Bangladesh, Camboja e Nepal."¹¹ Como resultado, em 2002, a Índia pagou mais tarifas ao governo dos Estados Unidos do que a Inglaterra, embora o tamanho de sua economia represente menos de um terço do Reino Unido. O que surpreende é que, no mesmo ano, Bangladesh pagou quase tanto em tarifas ao governo dos Estados Unidos quanto a França, embora o tamanho de sua economia represente apenas 3% do tamanho da economia da França.¹²

Também há razões estruturais que fazem o que parece ser um "reordenamento do jogo" concretamente favorecer os países desenvolvidos. As tarifas são o melhor exemplo. A Rodada Uruguai levou todos os países, exceto os mais pobres, à redução de tarifas na maior parte dos produtos em termos proporcionais. Mas os países em desenvolvimento acabaram reduzindo suas tarifas muito mais em termos absolutos, pelo simples motivo de que iniciaram com tarifas mais elevadas. Por exemplo, antes do acordo da OMC, a Índia tinha uma tarifa média de 71%. Ela foi reduzida para 32%. A tarifa média dos Estados Unidos caiu de 7% para 3%. Ambas são similares em termos proporcionais (cada uma representando em torno de 55% de corte), mas o impacto absoluto é muito diferente. No caso da Índia, um produto importado

que custava \$171 agora custaria \$132 — uma queda significativa no preço final que alteraria significativamente o comportamento do consumidor. No caso americano, o preço que o consumidor paga terá caído de \$107 para \$ 103 — uma diferença de preço que a maioria dos consumidores dificilmente percebe. Em outras palavras, o impacto dos custos das tarifas na mesma proporção é desproporcionalmente maior para o país cuja tarifa inicial é maior.

Além disso, havia áreas em que "reordenar o jogo" representava benefício para um único lado, o lado dos países ricos. O exemplo mais importante é o do acordo TRIPS (Trade-related Intellectual Property Rights — Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados ao Comércio), que reforçou a proteção de patentes e outros direitos de propriedade intelectual (veja mais a esse respeito no Capítulo 6). Diferentemente do comércio de bens e serviços, em que todos tem algo para vender, essa é uma área em que os países desenvolvidos quase sempre são vendedores e os países em desenvolvimento, compradores. Portanto, aumentar a proteção dos direitos de propriedade intelectual significa que o custo é principalmente arcado pelas nações em desenvolvimento. O mesmo se aplica ao acordo TRIMS (Trade-related Investment Measures – Medidas de Investimentos Relacionados ao Comércio), que restringe a habilidade dos países-membros da OMC em regulamentar os investidores estrangeiros (veja mais sobre isso no Capítulo 4). Mais uma vez, a maioria dos países pobres apenas recebe — não faz investimentos estrangeiros. Então, enquanto sua habilidade para regulamentar as empresas estrangeiras é reduzida, eles não são "compensados" por redução alguma nas regulamentações a que suas empresas nacionais que operam no exterior estão sujeitas, uma vez que simplesmente não têm tais empresas.

Muitas exceções às regras foram criadas em áreas nas quais os países desenvolvidos necessitavam. Por exemplo, enquanto a maioria dos subsídios domésticos é proibida, os subsídios são permitidos em relação a agricultura, P&D básica (Pesquisa e Desenvolvimento) (ao contrário da área comercial) e redução de diferenças regionais. Todos esses são subsídios que devem ser usados extensivamente pelos países ricos. As nações ricas cedem uma quantidade estimada de \$100 bilhões para subsídios agrícolas todos os anos; nesse valor, incluem-se \$4 bilhões entregues a 25 mil fazendeiros americanos produtores de amendoim e subsídios à União Européia que permitem à Finlândia produzir açúcar (da beterraba).¹³ Todos os governos dos países ricos, especialmente o governo dos Estados Unidos, subsidiam pesadamente a P&D básica, que aumenta a competitividade das indústrias relacionadas.

Além disso, esse não é um subsídio que os países em desenvolvimento podem usar, mesmo que tivessem permissão para tanto — eles simplesmente não fazem muita P&D básica, de modo que há pouco para eles subsidiarem. Para os subsídios regionais, que foram usados extensivamente pela União Européia, esse é outro caso de neutralidade aparente atendendo aos interesses principalmente dos países ricos. Em nome da compensação dos desequilíbrios regionais, eles têm subsidiado empresas para induzi-las a destinar o recurso às regiões "desvalorizadas". Isso pode estar contribuindo para a redução da desigualdade regional. Mas, quando visto pela perspectiva internacional, há pouca diferença entre esses subsídios e os subsídios entregues à promoção de indústrias particulares.

Contra essas acusações de "reordenar o jogo" apenas onde lhes é conveniente, os países ricos argumentam que ainda dispensam aos países em desenvolvimento "tratamento especial e diferente". Mas, agora, o tratamento especial e diferente é apenas uma sombra do que era sob o regime do GATT. Enquanto algumas exceções são feitas aos países em desenvolvimento, especialmente aos mais pobres ("os países menos desenvolvidos" no jargão da OMC), muitas delas ocorriam na forma de um "período de transição" significativamente mais longo (cinco a 10 anos), antes de eles atingirem a mesma meta final dos países ricos, e não da oferta de acordos assimétricos permanentes.^{[14](#)}

Então, em nome de "reordenar o jogo", as nações ricas, os Maus Samaritanos, têm criado um novo sistema comercial internacional que está voltado a seu favor. Essas nações estão evitando que os países mais pobres usem as ferramentas das políticas comercial e industrial que elas mesmas usaram com tanta eficiência no passado para promover o próprio desenvolvimento econômico — não apenas tarifas e subsídios, mas também a regulamentação de investimentos estrangeiros e a "violação" dos direitos de propriedade intelectual estrangeiros, conforme mostrarei nos capítulos seguintes.

INDÚSTRIA POR AGRICULTURA?

Não satisfeitos com o resultado da Rodada Uruguai, os países ricos continuam pressionando por mais liberalização das economias em desenvolvimento. Houve uma tentativa de se reduzirem as restrições sobre os controles do investimento estrangeiro, muito além do que era aceito no acordo TRIMS. Isso foi observado primeiramente pela OCDE (em 1998) e pela Organização

Mundial do Comércio (em 2003).¹⁵ A modificação foi impedida nas duas ocasiões, de modo que os países desenvolvidos deslocaram seu foco e agora estão concentrados na proposta de reduzir drasticamente as tarifas industriais nos países em desenvolvimento.

Essa proposta, apelidada de NAMA (Non-Agricultural Market Access – Acesso a Mercados Não-Agrícolas), foi estabelecida na reunião ministerial da Organização Mundial do Comércio em 2001, em Doha. Houve um ímpeto crítico para sua aprovação quando, em dezembro de 2002, o governo dos Estados Unidos mudou drasticamente o jogo ao pedir a abolição de todas as tarifas industriais até 2013. Há várias propostas que giram em torno disso, mas, se os países ricos atingirem seus objetivos nas negociações do NAMA, o teto máximo da tarifa para as economias em desenvolvimento pode cair dos atuais 10 a 70% para 5 a 10% — um nível que não foi visto desde o tempo dos "tratados desiguais" no século XIX e no início do século XX, quando os países mais fracos eram privados de autonomia tarifária e forçados a estabelecer uma tarifa baixa e uniforme, normalmente entre 3 e 5%.

Em troca de os países em desenvolvimento cortarem as tarifas industriais, os países ricos prometem que irão baixar suas tarifas e seus subsídios agrícolas, de modo que os países pobres possam aumentar suas exportações. Isso foi vendido como uma estratégia de negócio ganha-ganha, mesmo que a liberalização unilateral do comércio não demandasse recompensa, de acordo com a teoria do livre-comércio.

A proposta foi debatida na reunião ministerial da Organização Mundial do Comércio em Hong Kong, em dezembro de 2005. Como não se chegava a nenhum acordo, a negociação foi estendida até o verão seguinte, quando foi finalmente posta em estado suspenso — Kamal Nath, ministro do Comércio da Índia, descreveu a negociação com uma frase que ficou famosa: "A negociação estava entre a unidade de terapia intensiva e o crematório." Os países ricos afirmaram que os países em desenvolvimento não estavam oferecendo cortes tarifários industriais suficientes, enquanto estes argumentavam que os primeiros estavam demandando cortes tarifários industriais excessivamente profundos e não estavam oferecendo redução suficiente nas tarifas e subsídios agrícolas. A negociação está paralisada até o momento, mas essa "troca indústria-agricultura" é vista basicamente por muitas pessoas como o caminho certo, incluindo-se vários críticos tradicionais da OMC.

No curto prazo, a maior abertura dos mercados agrícolas nos países ricos pode beneficiar os países em desenvolvimento — mas apenas algum deles. Muitos países em desenvolvimento são de fato importadores agrícolas e, portanto, não se beneficiarão com a abertura. Eles, inclusive, poderão ser prejudicados, caso sejam importadores daqueles produtos agrícolas que são altamente subsidiados pelos países ricos. Eliminar esses subsídios aumentaria o pagamento pelas importações por parte desses países em desenvolvimento.

Acima de tudo, os principais beneficiários da abertura dos mercados agrícolas no mundo rico seriam os países ricos com a agricultura forte — Estados Unidos, Canadá, Austrália e Nova Zelândia.¹⁶ Os países desenvolvidos não protegem muitos produtos agrícolas exportados pelos países pobres (por exemplo, café, chá e coco), pelo simples motivo de que eles não têm nenhum produtor doméstico para proteger. Então, a proteção e os subsídios recairão principalmente sobre os produtos agrícolas da "zona temperada" como o trigo, a carne e os laticínios. Apenas dois países em desenvolvimento, o Brasil e a Argentina, são os principais exportadores desses produtos. Além disso, alguns (mas obviamente nem todos) dos "perdedores" prospectivos da liberalização do comércio agrícola em relação aos países ricos serão as pessoas menos favorecidas por seus padrões de vida nacionais (por exemplo, os fazendeiros pressionados da Noruega, do Japão e da Suíça), enquanto alguns dos beneficiários dos países em desenvolvimento já são ricos até para os padrões internacionais (por exemplo, os capitalistas agrícolas do Brasil ou da Argentina). Nesse sentido, a imagem popular que a liberalização agrícola tem nos países ricos, no sentido de que está ajudando os camponeses pobres nos países em desenvolvimento, é equivocada.^{***}

Mais importante é que aqueles que vêem a liberalização agrícola nos países ricos como um caminho importante para ajudar os países pobres a se desenvolver normalmente falham em prestar atenção ao fato de que isso não vem de graça. Em troca, os países pobres têm de fazer concessões. O problema é que essas concessões — a redução das tarifas industriais, o desmantelamento dos controles de investimentos estrangeiros e o abandono dos direitos de propriedade intelectual "permissíveis" — tornarão seu desenvolvimento econômico mais difícil no longo prazo. Essas são ferramentas políticas cruciais ao desenvolvimento econômico, as quais documento ao longo de todo este livro.

Nesse contexto, o debate atual em torno da liberalização da agricultura nos países ricos está sendo focado em prioridades equivocadas. Pode ser válido

para alguns países em desenvolvimento ter acesso aos mercados agrícolas das economias desenvolvidas,^{****} porém é mais importante que se permita que os países em desenvolvimento usem a proteção, os subsídios e a regulamentação do investimento estrangeiro adequadamente para desenvolver as próprias economias, em vez de dar-lhes mercados agrícolas maiores do outro lado do oceano. Especialmente se a liberalização agrícola dos países ricos puder apenas ser "comprada" pelos países em desenvolvimento, deixando de usar as ferramentas da promoção da indústria nascente: o preço não compensa. Os países em desenvolvimento não deveriam ser forçados a vender seu futuro por ganhos imediatos pequenos.

MAIS COMÉRCIO, MENOS IDEOLOGIAS

É difícil acreditar hoje, mas a Coreia do Norte era mais rica do que a Coreia do Sul. Ela era a parte da Coreia que o Japão desenvolveu industrialmente quando conduziu o país de 1910 até 1945. Os colonizadores japoneses viram a parte norte da Coreia como o ponto ideal de partida para atingir seu plano imperialista de conquistar a China. A região está próxima da China, e dispõe de recursos minerais consideráveis, especialmente o carvão. Mesmo após os japoneses terem saído, seu legado industrial permitiu que a Coreia do Norte mantivesse sua liderança econômica sobre a Coreia do Sul durante os anos 60.

Hoje, a Coreia do Sul é um dos principais centros industriais do mundo, enquanto a Coreia do Norte sucumbe à pobreza. Grande parte disso ocorre graças ao fato de que a Coreia do Sul comercializou de forma agressiva com o mundo externo e absorveu ativamente as tecnologias estrangeiras, enquanto a Coreia do Norte seguia sua doutrina de auto-suficiência. Por meio do comércio, a Coreia do Sul aprendeu sobre a existência de tecnologias melhores e ganhou a moeda estrangeira que necessitava para comprá-las. Ainda assim, a Coreia do Norte tem atingido alguns feitos tecnológicos. Por exemplo, ela buscou uma alternativa para a produção em grande quantidade de Vinalon, uma fibra sintética feita de calcário — dentre outras coisas — inventada por um cientista coreano em 1939. Em bora seja a segunda fibra feita pelo homem após o Nylon, o Vinalon não é produzido em nenhum outro lugar porque não resultou em um tecido confortável, permitindo, contudo, que os norte-coreanos fossem auto-suficientes em roupas. Mas há um limite para o que um país em desenvolvimento pode inventar sozinho sem a importação contínua de tecnologias avançadas. Então, a Coreia do Norte está estagnada tecnologicamente no passado, com a tecnologia japonesa dos anos 40 e a

soviética dos anos 30, enquanto a Coreia do Sul é uma das economias mais dinâmicas sob o aspecto tecnológico no mundo. Precisamos de qualquer outra prova de que o comércio é bom para o desenvolvimento econômico?

No final das contas, o desenvolvimento econômico implica adquirir e dominar tecnologias avançadas. Em tese, um país pode desenvolver essas tecnologias por si, mas a estratégia da auto-suficiência tecnológica bate contra a parede rapidamente, como visto no caso da Coreia do Norte. Esse é o motivo de todos os casos de sucesso do desenvolvimento econômico terem envolvido séria atenção para assimilar e manter as tecnologias estrangeiras avançadas (veja mais a esse respeito no Capítulo 6). Mas, para poder importar tecnologias dos países desenvolvidos, as nações em desenvolvimento necessitam de moeda estrangeira para pagar por elas — se quiserem adquiri-las direta (por exemplo, as licenças de tecnologia, os serviços de consultoria em tecnologia) ou indiretamente (por exemplo, máquinas melhores). Um pouco da moeda estrangeira necessária pode ser dado como presente dos países ricos (auxílio externo), mas a maioria deve ser ganha por meio das exportações. Sem o comércio, contudo, haverá pouco progresso tecnológico e, portanto, pouco desenvolvimento econômico. Mas há uma grande diferença entre dizer que o comércio é essencial ao desenvolvimento econômico e dizer que o livre-comércio é melhor (ou, pelo menos, que o comércio mais livre é melhor) ao desenvolvimento econômico, como os Maus Samaritanos dizem. E esse truque que os economistas do livre-comércio têm efetivamente apresentado, enganando seus oponentes — se você é contra o livre-comércio — eles insinuam —, deve ser contra o progresso.

Conforme a Coreia do Sul mostra, a participação ativa no comércio internacional não exige o livre-comércio. Por sua vez se a Coreia do Sul tivesse aplicado o livre-comércio, e não promovido as indústrias nascentes, ela não se teria tornado uma grande nação comercial; ainda estaria exportando matérias-primas (por exemplo, minério de tungstênio, peixe, algas marinhas) ou produtos de baixa tecnologia e baixo preço (por exemplo, têxteis, confecções e perucas feitas com cabelo humano), que eram os principais itens exportados nos anos 60. Para voltar à imagem apresentada no Capítulo 1, se tivessem seguido a política do livre-comércio desde os anos 60, os coreanos ainda estariam brigando sobre de quem é cada mecha de cabelo, para dizer a verdade. O segredo de seu sucesso recai sobre um mix de proteção e comércio aberto, com as áreas de proteção mudando constantemente à medida que as novas indústrias nascentes eram desenvolvidas e as indústrias nascentes mais velhas iam se tornando competitivas internacionalmente. De certa forma, isso

não é um "segredo". Conforme mostrei nos capítulos anteriores, assim é como quase todos os países ricos de hoje se tornaram ricos e isso está na raiz de quase todas as histórias de sucesso do mundo em desenvolvimento. A proteção não garante o desenvolvimento, mas o desenvolvimento sem ela é muito difícil.

Então, se eles estão genuinamente dispostos a ajudar os países em desenvolvimento a progredir por meio do comércio, os países mais ricos devem aceitar o protecionismo assimétrico, assim como fizeram entre os anos 50 e 70. Eles deveriam admitir que precisam de muito menos proteção para si do que os países em desenvolvimento necessitam. O sistema de comércio global deveria apoiar os esforços dos países em desenvolvimento, permitindo-lhes usar com mais liberdade as ferramentas da promoção da indústria nascente — como a proteção tarifária, os subsídios e a regulamentação dos investimentos estrangeiros. No momento, o sistema possibilita a proteção e os subsídios muito mais nas áreas em que os países desenvolvidos necessitam. Mas poderia ser diferente — a proteção e os subsídios deveriam ser mais facilmente usados onde os países em desenvolvimento necessitam.

Aqui é particularmente importante ter uma boa perspectiva sobre a liberalização agrícola nos países ricos. Reduzir a proteção agrícola nesses países pode ajudar alguns países em desenvolvimento, especialmente o Brasil e a Argentina, mas não a maioria. Acima de tudo, a liberalização agrícola no mundo rico não deveria ter como condição novas restrições de uso das ferramentas da promoção da indústria nascente por parte das nações em desenvolvimento, como atualmente tem sido demandado pelos países ricos.

A importância do comércio internacional para o desenvolvimento econômico deve ser enfatizada. Mas o livre-comércio não é o melhor caminho para o desenvolvimento econômico. O comércio ajuda o desenvolvimento econômico apenas quando o país emprega uma mistura de proteção e comércio aberto, ajustando-os constantemente de acordo com suas necessidades de mudanças e novas aptidões. O comércio é simplesmente muito importante para o desenvolvimento econômico para ser deixado por conta dos economistas do livre-comércio.

NOTAS DE RODAPÉ — CAPÍTULO 3

*. A teoria HOS tem essa denominação por causa de dois economistas suíços, Eli Heckscher e Bertil Ohlin, que a apresentaram pela primeira vez no início

do século XX, e de Paul Samuelson, economista americano que a aperfeiçoou na metade do século XX. Nessa versão da teoria do livre-comércio, para cada produto existe apenas uma tecnologia de "melhores práticas" (ou seja, mais eficiente), que todos os países usarão se estiverem produzindo esse produto. Se cada produto tem uma tecnologia melhor para sua produção, a vantagem comparativa de um país não pode ser determinada por suas tecnologias, conforme a teoria de Ricardo. Para Ricardo, a vantagem comparativa é determinada por quão adequada é a tecnologia adotada para fazer cada produto em cada país. Na teoria HOS, a adequação de uma tecnologia específica a um país depende de quão intensivamente ele adota o fator de produção (ou seja, capital ou trabalho), que tem volume mais abundante.

**. Então o termo "comparativo" usado em "vantagem comparativa" não se refere à comparação entre países, mas entre produtos. As pessoas misturam esses termos porque às vezes acreditam que os países pobres não têm vantagem comparativa em nada — o que é uma impossibilidade lógica.

***. Os outros principais beneficiários da liberalização agrícola dos países ricos, isto é, seus consumidores, não ganham muito. Como proporção da renda, seu gasto em produtos agrícolas já é muito baixo (em torno de 13% para alimentos e 4% para álcool e tabaco, dos quais apenas uma fração é o custo do produto agrícola em si). Além disso, o comércio de vários produtos agrícolas que eles compram já é liberalizado (por exemplo, café, chá e coco).

****. Nos estágios iniciais do desenvolvimento, a maioria das pessoas vive da agricultura, de modo que desenvolver essa atividade é crucial para a redução da pobreza. A produtividade agrícola mais alta também gera uma boa quantidade de trabalhadores saudáveis e produtivos que podem ser aproveitados depois no desenvolvimento industrial. Nos primeiros estágios do desenvolvimento, os produtos agrícolas também contam como uma parcela grande das exportações, uma vez que o país não tem muito mais para vender. Dada a importância dos ganhos da exportação para o desenvolvimento que discuti anteriormente, as exportações agrícolas poderiam aumentar o máximo possível (embora o escopo não seja tão grande). E, para isso, a maior abertura dos mercados agrícolas países ricos é de grande valia. Mas o aumento da produtividade agrícola e as exportações agrícolas normalmente requerem uma intervenção estatal em paralelo à "promoção da indústria nascente". Os produtores agrícolas, especialmente os menores, necessitam do investimento e do apoio do governo em infra-estrutura (especialmente a irrigação da produção agrícola e as rodovias para as exportações), marketing internacional

e P&D.

[1]. Willem Buiter, "If anything is rescued from Cancun, politics must take precedence over economics" (NT), carta ao editor, Financial Times, 16 de setembro de 2003.

[2]. A diáspora mexicana é caracterizada por imigrantes recentes, mas alguns deles são os descendentes dos mexicanos que se tornaram americanos por causa da anexação de grandes faixas do território mexicano — incluindo-se todas ou quase todas as partes da Califórnia, Novo México, Arizona, Nevada, Utah, Colorado e Wyoming — após a guerra entre os Estados Unidos e o México entre 1846 e 1848, sob o Tratado de Guadalupe Hidalgo (1848).

[3]. Os números são de M. Weisbrot et al (2005), "The Scorecard on Development: 25 Years a Diminished Progress", Centre for Economic and Policy Research (CEPR), Washington, DC, setembro de 2005 (http://www.cepr.net/publications/development_2005_09.pdf), Figura 1.

[4]. A renda per capita mexicana sofreu uma queda em 2001 (-1,8%), 2002 (-0,8%), e 2003 (-0,1%) e cresceu apenas 2,9% em 2004, o que quase trouxe a renda de volta ao nível de 2001. Em 2005, ela aumentou a uma taxa estimada de 1,6%. Isso quer dizer que a renda per capita do México no final de 2005 era 1,7% mais alta que em 2001, o que se traduz a uma taxa de crescimento anual de 0,3% no período de 2001 a 2005. Os dados de 2001 a 2004 são das edições relevantes do relatório anual do Banco Mundial, *World Development Report* (World Bank, Washington, DC). O dado de crescimento da renda de 2005 (3%) é de J. C. Moreno-Brid & I. Paunovic (2006), "Old Wine in New Bottles? — Economic Policymaking in Left-of-center Governments in Latin America", *Harvard Review of Latin America*, Spring/Summer, 2006, p. 47, Tabela. A taxa de crescimento da população em 2005 (1,4%) é extrapolada pelo Banco Mundial (2006), dados de 2000 a 2004, encontrados no *World Development Report 2006* (Banco Mundial, Washington, DC), p. 292, Tabela 1.

[5]. A renda do México entre 1955 e 1982 cresceu mais de 6% ao ano, de acordo com J. C. Moreno Brid et al (2005), NAFTA e "The Mexican Economy: A Look Back on a Ten-Year Relationship", *North Carolina International Law and Commerce Register*, vol 30. Como a taxa de crescimento da população do México durante este período foi 2,9% ao ano, isso resulta numa taxa de crescimento da renda *per capita* em torno de 3,1%. A taxa de crescimento da população foi calculada a partir de A. Maddison

(2001), *The World Economy — A Millennial Perspective* (OCDE, Paris), p. 280, Tabela C2-a.

[6]. Para maiores detalhes, veja H-j. Chang (2005), *Why Developing Countries Need Tariffs — How WTO NAMA Negotiations Could Deny Developing Countries' Right to a Future*, Oxfam, Oxford, e South Centre, Genebra (<http://www.southcentre.org/publications/SouthPerspective-Series/WhyDevCountriesNeedTariffsNew.pdf>), pp. 78-81. *Link atualizado:* [http://web.archive.org/web/20171107171355/http://oxfamilibrary.openreposit](http://web.archive.org/web/20171107171355/http://oxfamilibrary.openrepository.org/oxfamdlib/bitstream/handle/2042/1/24112004-en.pdf)
developing-countries-need-tarifs-24112004-en.pdf

[7]. As tarifas representam 54,7% da receita do governo da Suíça, 53,5% de Madagascar, 50,3% de Uganda e 49,8% de Serra Leoa. Veja Chang (2005), pp. 16-7.

[8]. T. Baunsgaard & M. Keen (2005), "Trade revenue and (or?) Trade Liberalisation", IMF Working Paper WP/05/112 (Fundo Monetário Internacional, Washington, DC).

[9]. Nesse sentido, a teoria HOS é muito irreal em um aspecto crucial — ela considera que os países em desenvolvimento podem usar a mesma tecnologia que aquelas usadas nos países desenvolvidos, mas a falta da habilidade de usar tecnologias mais produtivas (e naturalmente mais difíceis) é exatamente o que torna esses países pobres. Por sua vez, a proteção à indústria nascente é exatamente focada no aumento de tal habilidade, conhecida como "capacidade tecnológica" entre os economistas.

[10]. Observações no White House Briefing for Trade Association Representatives on Free and Fair Trade, 17 de julho de 1986.

[11]. Oxfam (2003), "Running into the Sand — Why Failure at Cancun Trade Talks Threatens the World's Poorest People", Oxfam Briefing Paper, agosto de 2003, p. 24.

[12]. Os dados dos impostos são de Oxfam (2003), pp. 25-7. Os dados de renda são do banco de dados do Banco Mundial. Em 2002, a França e Bangladesh pagaram, respectivamente, em torno de \$320 milhões e \$300 milhões em tarifas para os Estados Unidos. A renda total de Bangladesh no mesmo ano era \$47 bilhões, e a da França era de \$1.457 bilhões. No mesmo ano, o Reino Unido pagou em torno de \$420 milhões em tarifas para os Estados Unidos, enquanto a Índia pagou \$440 milhões. Naquele ano, as

rendas do Reino Unido e da Índia eram \$1.565 bilhões e \$506 bilhões respectivamente.

[13]. De acordo com uma estimativa de Oxfam em 2002, os cidadãos europeus estão mantendo a indústria de laticínios ao valor de £16 bilhões ao ano através de subsídios e tarifas. Isto é equivalente a mais de \$2 por vaca ao dia — a metade das pessoas no mundo vive com menos que esse valor. Oxfam (2002), "Milking the CAP", Oxfam Briefing, no. 34 (Oxfam, Oxford). Disponível para download em:
http://www.oxfam.org.uk/what_we_do/issues/trade/downloads/bp34_cap.pdf

[14]. T. Fritz (2005), "Special and Differential Treatment for Developing Countries", Global Issues Paper no. 18, Heinrich Böll Foundation, Berlin.

[15]. Em 1998, o acordo de investimento multilateral (multilateral investment agreement — MIA), que propôs estabelecer restrições severas sobre as habilidades dos governos para regular o investimento estrangeiro, foi proposto na OCDE, o clube dos países ricos. Este foi um acordo entre os países ricos, mas a meta principal era fazê-lo incluir os países em desenvolvimento. Ao propor a permissão aos países em desenvolvimento de assinarem *voluntariamente* o acordo, os países ricos esperavam que todos os países em desenvolvimento eventualmente se sentissem obrigados a assiná-lo com medo de serem indesejados na comunidade dos investidores internacionais. Alguns países em desenvolvimento, como a Argentina (disciplinada com a crença no FMI e no Banco Mundial naquela época), voluntariaram-se entusiasmadamente para assiná-lo, colocando pressão nos demais países em desenvolvimento para fazer o mesmo. Quando a proposta foi impedida em 1998 por causa dos desacordos dentre os países ricos, os países ricos tentaram colocar a proposta na agenda internacional trazendo-o para a OMC. No entanto, no encontro ministerial de Cancun, ele foi retirado da agenda da OMC por causa da resistência dos países em desenvolvimento. Sobre a evolução desses fatos, veja H-J. Chang & D. Green (2003), *The Northern WTO Agenda on Investment: Do as we Say, Not as we Did* (CAFOD — Catholic Agency for Overseas Development), Londres e South Centre, Genebra), pp. 1-4.

[16]. Veja J. Stiglitz & A. Charlton (2005), *Fair Trade for All — How Trade Can Promote Development* (Oxford University Press, Oxford), pp. 121-2 e Apêndice 1. Sobre várias estimativas dos ganhos da liberalização da agricultura nos países ricos, veja F. Ackerman (2005), "The Shrinking Gains from Trade: A Critical Assessment of Doha Round Projections", Global

Development and Environment Institute Working Paper, no. 05-01, outubro de 2005, Tufts University. Duas estimativas do Banco Mundial citadas por Ackerman colocam a parcela dos países em desenvolvimento no ganho total mundial como resultado da liberalização do comércio na agricultura pelos países de alta renda em 75% (\$41,6 bilhões, em vez de \$55,7 bilhões) e 70% (\$126 bilhões, em vez de \$182 bilhões).

CAPÍTULO 4

OS FINLANDESES E O ELEFANTE

Devemos regulamentar os investimentos estrangeiros?

Os finlandeses gostam de contar uma piada sobre si mesmos. O que um alemão, um francês, um americano e um finlandês fariam se lhes fosse pedido para escrever um livro sobre elefantes? O alemão, com seu apego a detalhes, faria um estudo de dois volumes grossos, intitulado *Tudo o que se deve saber sobre um elefante*. O francês, com sua pecha de filósofo existencial pensativo e angustiado, escreveria algo como *A vida e a filosofia de um elefante*. O americano, com seu faro para boas oportunidades de negócios, naturalmente escreveria uma obra intitulada *Como ganhar dinheiro com um elefante*. O finlandês escreveria *O que um elefante pensa a respeito dos finlandeses?*

Os finlandeses estão debochando de sua autoconfiança excessiva. Sua preocupação com a própria identidade é compreensível. Eles falam uma língua que está mais relacionada aos coreanos e aos japoneses do que com a língua de seus vizinhos suecos ou russos. A Finlândia foi colônia sueca por 600 anos e colônia russa por 100 anos. Como um coreano, cujo país foi tomado por milhares de anos por todos os seus vizinhos — chineses, hunos, mongóis, manchu, japoneses, americanos e russos podem ser citados —, sei qual é esse sentimento.

Então, não é de surpreender o fato de que, após ganhar independência da Rússia em 1918, a Finlândia tenha tentado manter os estrangeiros fora. O país introduziu uma série de leis nos anos 30 que classificaram oficialmente todos os empreendimentos com mais de 20% de propriedade estrangeira como — segure a respiração — "perigosos". Os finlandeses podem não ser as pessoas mais xenófobas do mundo, mas, mesmo para eles, isso é pesado. Portanto, a Finlândia contou com muito pouco investimento estrangeiro.¹ Quando Monty Python cantou em 1980, "Finland, Finland, Finland... You are so sadly neglected, and often ignored"² ("A Música da Finlândia"), talvez não imaginasse que os finlandeses haviam se reconhecido abandonados e ignorados.

A lei finlandesa foi flexibilizada em 1987, e o teto de propriedade estrangeira aumentou para 40%, mas todos os investimentos estrangeiros ainda tinham de

ser aprovados pelo Ministério do Comércio e Indústria. A liberalização geral dos investimentos estrangeiros não ocorreu até 1993, como parte dos preparativos para a adesão do país à União Européia em 1995.

De acordo com a ortodoxia neoliberal, esse tipo de estratégia antiestrangeira extrema, sustentada por meio século, poderia ter prejudicado severamente os resultados econômicos da Finlândia. Mas, desde meados dos anos 90, a Finlândia é citada como um exemplo de integração global de sucesso. Em particular a Nokia, sua empresa de telefonia móvel, foi, de modo figurado, introduzida no Hall da Fama da Globalização. Um país que não queria ser parte da economia global de repente se tornou o ícone da globalização. Como isso se tornou possível? Podemos responder a essa questão mais tarde; primeiro vamos examinar os argumentos a favor e contra os investimentos estrangeiros.

O CAPITAL ESTRANGEIRO É ESSENCIAL?

Muitos países em desenvolvimento consideram difícil gerar poupança suficiente para atender às próprias demandas de investimento. Nesse contexto, parece inquestionável que qualquer dinheiro adicional que eles venham a obter dos outros países que têm poupança excedente pode ser bom. Os países em desenvolvimento deveriam abrir seus mercados de capitais, argumentam os Maus Samaritanos, de modo que o dinheiro pudesse entrar nesses países livremente.

Os economistas neoliberais argumentam que o benefício de ter o movimento de capital internacional livre não se deve apenas à superação desse "hiato de poupança". Ele melhora a eficiência econômica por permitir que o capital seja destinado a projetos com retornos mais altos, em escala global. Os fluxos de capital entre as fronteiras também são vistos como promotores das "melhores práticas" na política de governo e em governança corporativa. Os investidores estrangeiros deixariam de fazer os investimentos, segue o raciocínio, se as empresas e os países não estivessem bem gerenciados.² Por outro lado, alguns argumentam que esses "benefícios colaterais" são ainda mais importantes do que os benefícios diretos que vêm da alocação mais eficiente do capital.³

Os fluxos estrangeiros de capital nos países em desenvolvimento consistem de três elementos principais — auxílios, dívidas e investimentos. Os auxílios são recursos dados (mas sempre com vinculações) por outro país e são

chamados de ajuda externa ou Assistência Oficial ao Desenvolvimento (Official Development Assistance — ODA). As dívidas consistem em empréstimos bancários e títulos (do governo e de empresas).⁴ Os investimentos são feitos de "investimento de portfólio", que é a compra de ações visando aos retornos financeiros, e não à influência na gestão, e aos investimentos estrangeiros diretos, que envolvem a compra de ativos com vistas a influenciar a gestão da empresa de forma regular.⁵

Há uma visão popular crescente entre alguns economistas neoliberais de que a ajuda externa não funciona, embora outros argumentem que o tipo "certo" de ajuda (isto é, a ajuda que não é motivada principalmente pela geopolítica) funciona.⁶ As dívidas e o investimento em portfólio (bolsas, derivativos etc.) de ativos também são atacados por sua volatilidade.⁷ Os empréstimos bancários são notadamente voláteis. Por exemplo, em 1998, o total de empréstimos líquidos bancários foi de \$50 bilhões; seguindo uma série de crises financeiras que atingiram o mundo em desenvolvimento (a Ásia em 1997, a Rússia e o Brasil em 1998, a Argentina em 2002), eles ficaram no *negativo* pelos quatro anos seguintes (-\$6,5 bilhões ao ano em média); mas, em 2005, eles estavam 30% mais elevados que em 1998 (\$67 bilhões). Embora não tão voláteis quanto os empréstimos bancários, os influxos de capital por meio dos títulos também flutuam muito.⁸ O investimento em portfólio é ainda mais volátil do que os títulos, embora não tanto quanto os empréstimos bancários.⁹

Esses fluxos são muito voláteis, eles tendem a entrar e sair exatamente no momento errado. Quando as projeções econômicas de um país em desenvolvimento são *consideradas* boas, entra muito capital financeiro estrangeiro. Isso pode aumentar temporariamente o preço dos ativos (por exemplo, o preço das ações, o preço dos imóveis) acima de seu valor real, criando bolhas de ativos. Quando a situação não está boa, em geral por conta do agravamento da mesma bolha de ativos, o capital estrangeiro tende a sair todo ao mesmo tempo, agravando o retrocesso econômico. Tal "efeito manada" foi demonstrado nitidamente na crise asiática de 1997, quando o capital estrangeiro saiu em larga escala, embora as projeções de longo prazo fossem boas para as economias envolvidas (Coreia, Hong Kong, Malásia, Tailândia e Indonésia).¹⁰

É claro que esse tipo de comportamento — conhecido como comportamento

"pró-cíclico" — também ocorre entre os investidores domésticos. Quando as coisas vão mal, esses investidores, recorrendo a informações privilegiadas, normalmente deixam o país *antes* de os estrangeiros o fazerem. Mas o impacto do efeito manada dos investidores estrangeiros é muito maior pelo simples motivo de que os mercados financeiros dos países em desenvolvimento são minúsculos em relação à soma de dinheiro que circula no sistema financeiro internacional. O mercado de capitais da Índia — o maior mercado de capitais do mundo em desenvolvimento — é menos de um trinta avos o tamanho do mercado de capitais dos Estados Unidos.¹¹ O mercado de capitais da Nigéria, o segundo maior da África subsaariana, é menos de um cinco mil avos do mercado de ações dos Estados Unidos. O mercado de ações de Gana corresponde a apenas 0,006% do mercado dos Estados Unidos.¹² O que seria uma gota no oceano dos ativos dos países ricos pode afundar os mercados financeiros dos países em desenvolvimento.

Nesse contexto, não é coincidência que os países em desenvolvimento tenham vivenciado crises financeiras mais freqüentes, uma vez que vários abriram seus mercados de capitais pelo estímulo dos Maus Samaritanos nos anos 80 e 90. De acordo com um estudo realizado por dois historiadores econômicos de destaque, entre 1945 e 1971, quando as finanças globais não estavam liberalizadas, os países em desenvolvimento não sofreram crise bancária, mas houve 16 crises cambiais e uma "crise gêmea" (crises cambial e bancária simultâneas). Entre 1973 e 1997, contudo, houve 17 crises bancárias, 57 crises cambiais e 21 crises gêmeas no mundo em desenvolvimento.¹³ Isso sem contar algumas das maiores crises financeiras que ocorreram após 1998 (Brasil, Rússia e Argentina foram os casos mais evidentes).

A volatilidade e o aspecto pró-cíclico dos fluxos financeiros internacionais fizeram alguns entusiastas da globalização, como o professor Jagdish Bhagwati, alertarem contra o que ele chama de "os perigos do capitalismo financeiro internacional *gung-ho*".^{14**} Mesmo o FMI, que forçava a abertura do mercado de capitais nos anos 80 e especialmente nos anos 90, recentemente mudou sua visão nesse sentido, tornando-se muito mais distante quanto ao apoio à abertura dos mercados de capitais dos países em desenvolvimento.¹⁵ Agora, ele aceita que a "abertura prematura da conta de capital pode ferir o país, por tornar a estrutura de influxos desfavorável e o país vulnerável a paradas ou reversões repentinas dos fluxos".¹⁶

A MADRE TERESA DO CAPITAL ESTRANGEIRO?

O comportamento dos fluxos *financeiros* internacionais (a dívida e os investimentos em títulos e ações) está em contraste explícito com o dos investimentos estrangeiros diretos. O fluxo líquido dos investimentos estrangeiros diretos nos países em desenvolvimento era de \$169 bilhões em 1997.¹⁷ Por causa do tumulto financeiro no mundo em desenvolvimento, ainda eram, em média, \$172 bilhões ao ano entre 1998 e 2002.¹⁸ Além de sua estabilidade, o investimento estrangeiro direto é louvado não apenas por transferir recursos, mas também por trazer muitas outras coisas que ajudam o desenvolvimento econômico. Leon Brittan, ex-delegado da comissão da Inglaterra na União Européia, acrescenta: o investimento estrangeiro direto é "uma fonte de capital extra, uma contribuição ao equilíbrio externo saudável, uma base para o aumento da produtividade, mais empregos, concorrência eficiente, produção racional, transferência de tecnologia e uma fonte de conhecimento gerencial".¹⁹

Então, parece irresistível dar as boas-vindas ao investimento estrangeiro direto. Os investimentos estrangeiros diretos são estáveis, ao contrário de outras formas de influxos de capital estrangeiro. Além disso, eles trazem não apenas recursos financeiros, mas permitem uma melhora na capacidade produtiva do país que os recebe, por meio de sua melhor organização, habilidades e tecnologia. Não é à toa que o investimento estrangeiro direto é abençoado como se fosse "a Madre Teresa do capital estrangeiro", conforme Gabriel Palma — um renomado economista chileno, meu ex-professor e agora colega em Cambridge — uma vez observou de forma irônica. Mas o investimento estrangeiro direto tem suas limitações e problemas.

Primeiro, os fluxos de investimento estrangeiro direto podem ter sido muito estáveis durante o tumulto financeiro dos países em desenvolvimento no final dos anos 90 e início dos anos 2000, mas nem sempre foi esse o caso em todos os países.²⁰ Quando um país tem seu mercado de capitais aberto, os investimentos estrangeiros diretos podem se tornar "líquidos" e embarcados de volta rapidamente. Mesmo uma publicação do FMI aponta que a subsidiária estrangeira pode usar seus ativos para emprestar de bancos domésticos, fazer o câmbio em moeda estrangeira e enviar o dinheiro para fora do país; ou a empresa matriz pode solicitar de volta o empréstimo entre empresas que fez à subsidiária (isto é considerado investimento estrangeiro direto).²¹ No caso extremo, a maioria dos investimentos estrangeiros diretos

que vieram pode voltar por esses canais, acrescentando pouco à posição de reserva cambial do país receptor.²²

Os investimentos estrangeiros diretos não são necessariamente uma fonte estável de moeda estrangeira e também podem trazer impacto negativo para a posição cambial do país devedor. Os investimentos estrangeiros diretos podem trazer moeda estrangeira, mas também podem gerar demandas adicionais (por exemplo, importação de insumos e obtenção de empréstimos estrangeiros). É claro que eles podem gerar moeda estrangeira adicional por meio das exportações, mas isso não ocorre necessariamente. Essa é a razão para muitos países virem impondo controle sobre os ganhos de moeda estrangeira e sobre os gastos das empresas estrangeiras que fazem o investimento (por exemplo, quanto deveriam exportar ou quanto de insumos têm de comprar localmente).²³

Outra desvantagem em relação ao investimento estrangeiro direto é que ele gera oportunidade de "transferência de preço" pelas empresas multinacionais com operações em mais de um país. Esse quadro diz respeito à situação em que as subsidiárias de uma empresa multinacional estão cobrando muito ou cobrando pouco entre si, de modo que os lucros são mais altos nas subsidiárias que operam nos países com impostos mais baixos. E, quando digo cobrando muito ou cobrando pouco, realmente quero dizer isso. Um relatório da Christian AID registrou casos de exportações a preços baixos como antenas de televisão da China por \$0,40 cada, lançadores de foguetes da Bolívia por \$40 e máquinas de terraplenagem dos Estados Unidos por \$528, e importações a preços altos como lâminas para serras da Alemanha por \$5.485 cada, pinças japonesas a \$4.896, e chaves de fenda francesas a \$1.089.²⁴ Esse é o problema clássico com as empresas multinacionais, mas hoje ele tem se tornado mais sério por conta da proliferação dos tetos que têm imposto de renda corporativo mínimo ou inexistente, os chamados paraísos tributários. As empresas podem reduzir muito suas obrigações tributárias ao deslocar a maioria de seus lucros para uma empresa no papel registrada em um teto de paraíso tributário.

Pode-se argumentar que o país receptor não deve reclamar da transferência de preço porque, em primeiro lugar, sem o investimento direto estrangeiro em questão, a renda tributável não seria gerada. Mas esse é um argumento tendencioso e não-ingênuo. Todas as empresas precisam usar recursos produtivos providos pelo governo com o dinheiro dos que pagam impostos (por exemplo, rodovias, rede de telecomunicações, trabalhadores que recebem

educação e treinamento financiados pelo setor público). Então, se a subsidiária da empresa multinacional não está pagando sua "parcela" do imposto, está de fato pegando carona no país receptor.

Mesmo em relação a tecnologias, aptidões e know-how de gestão que o investimento estrangeiro direto traz supostamente consigo, a realidade é ambígua: "Embora exista previsão teórica de que, dos diferentes tipos de influxos (de capital), o investimento estrangeiro direto apresenta os benefícios mais evidentes, não é fácil registrar esses benefícios" — e é o que uma publicação do FMI está dizendo.²⁵ Por que é assim? Porque os tipos diferentes de investimento estrangeiro direto têm impactos produtivos diferentes.

Quando pensamos no investimento estrangeiro direto, a maioria imagina a Intel construindo uma nova fábrica de microchips na Costa Rica ou a Volkswagen estabelecendo uma nova linha de montagem na China — isto é conhecido como investimento *greenfield*. Mas uma boa quantidade de investimento estrangeiro direto é feita pelos estrangeiros que compram uma empresa local já existente — ou um investimento *brownfield*.²⁶ O investimento *brownfield* tem somado mais da metade do total dos investimentos estrangeiros diretos em todo o mundo desde os anos 90, embora a parcela seja menor nos países em desenvolvimento, pela razão óbvia de que eles têm relativamente menos empresas que os estrangeiros querem comprar. Em seu auge, em 2001, o investimento *brownfield* chegou a 80% do investimento estrangeiro direto em todo o mundo.²⁷

O investimento *brownfield* não adiciona facilidade alguma de produção nova — quando a General Motors comprou a fabricante coreana de carros, a Daewoo, no início da crise financeira de 1997, simplesmente assumiu a direção das fábricas existentes e continuou produzindo os mesmos carros, desenhados pelos coreanos, com nomes diferentes. Mas o investimento *brownfield* pode levar a um aumento da capacidade produtiva. Isso porque ele pode trazer consigo novas técnicas gerenciais ou engenheiros de qualidade superior. O problema é que não há garantia de que isso venha a acontecer.

Em alguns casos, o investimento estrangeiro direto *brownfield* é feito com a intenção explícita de não se fazer muito para melhorar a capacidade produtiva da empresa adquirida — o investidor estrangeiro direto compra a empresa que ele pensa que é subvalorizada pelo mercado, especialmente em tempos de crise financeira, e a opera como ela era até encontrar um comprador

adequado.²⁸ Às vezes, o investidor estrangeiro direto pode, inclusive, *destruir* a capacidade produtiva existente da empresa comprada ao "dividir seus ativos produtivos". Por exemplo, quando a empresa aérea espanhola Iberia comprou algumas empresas aéreas latino-americanas nos anos 90, trocou seus aviões antigos pelos novos adquiridos pelas empresas aéreas latino-americanas, em alguns casos levando algumas das empresas anteriores à falência por conta do mau serviço e dos custos de manutenção elevados.

É claro que o valor do investimento estrangeiro direto à economia receptora não se restringe ao que ele faz pelo empreendimento no qual investiu. O empreendimento contrata trabalhadores locais (que podem aprender novas habilidades), compra insumos dos produtores locais (que podem assimilar novas tecnologias no processo) e tem alguns "efeitos demonstração" nas empresas domésticas (ao mostrar novas técnicas de gestão ou gerar conhecimento sobre mercados distantes). Esses efeitos, conhecidos como "efeitos secundários", são adições reais à capacidade produtiva da nação no longo prazo e não devem ser desprezados.

Infelizmente, os efeitos secundários também podem não acontecer. No caso extremo, uma empresa multinacional pode estabelecer uma produção de "enclave", em que todos os insumos são importados e tudo o que os trabalhadores locais fazem é participar da linha de montagem, não adquirindo novas habilidades. Além disso, mesmo quando os efeitos secundários ocorrem, eles tendem a ser relativamente insignificantes em magnitude.²⁹ Essa é a razão de os governos terem tentado aumentá-los ao impor exigências de performance — exigindo, por exemplo, transferência de tecnologia, o consumo local de insumos ou exportações.³⁰

Um impacto crítico, mas sempre ignorado, das empresas multinacionais ocorre sobre os concorrentes internos (atuais e futuros). A entrada de uma empresa multinacional por meio de investimento estrangeiro direto pode destruir as empresas nacionais existentes, que poderiam "crescer" em operações bem-sucedidas, sem essa exposição prematura à concorrência ou interromper o surgimento de concorrentes domésticos. Nesses casos, as habilidades produtivas de curto prazo são obtidas, uma vez que a substituição (atual e no futuro) das empresas nacionais pela subsidiária da empresa multinacional normalmente traz resultados mais produtivos que os das empresas nacionais anteriormente estabelecidas. Mas, como resultado, o nível de capacidade produtiva que o país pode obter *no longo prazo* se torna menor.

Isso ocorre porque, em geral, as empresas multinacionais não transferem as atividades mais valiosas para fora de seu país de origem, conforme discuto em detalhes mais adiante. Como resultado, haverá um teto definido para o nível de sofisticação que a subsidiária da empresa multinacional poderá atingir no longo prazo. Voltando ao exemplo da Toyota apresentado no Capítulo 1, se o Japão tivesse liberalizado um investimento estrangeiro direto para sua indústria automobilística nos anos 60, a Toyota definitivamente não estaria produzindo o Lexus hoje — ela teria sido fechada ou, mais provavelmente, teria se transformado em uma subsidiária valorizada de um fabricante de automóveis americano.

Isto posto, um país em desenvolvimento pode racionalmente decidir desprezar os benefícios de curto prazo dos investimentos estrangeiros diretos para aumentar a chance de suas empresas domésticas assimilarem atividades de nível mais elevado no longo prazo, banindo os investimentos estrangeiros diretos em certos setores ou regulamentando-os.³¹ Essa é exatamente a mesma lógica da proteção da indústria nascente que discuti nos capítulos anteriores — um país despreza os benefícios de curto prazo ou o livre-comércio para gerar capacidade produtiva mais alta no longo prazo. E isso explica por que, historicamente, a maioria das histórias de sucesso das economias resultou da regulamentação dos investimentos estrangeiros diretos, normalmente de forma draconiana, conforme passo a explicar agora.

“MAIS PERIGOSO QUE O PODER MILITAR”

"Será um dia feliz para nós quando nenhum título de crédito americano bom for de propriedade dos estrangeiros e quando os Estados Unidos deixarem de ser um lugar para banqueiros europeus e credores de dinheiro explorarem".

Assim escreveu a *Banker's Magazine*, dos Estados Unidos, em 1884.³²

Talvez o leitor ache difícil acreditar que a revista dos *banqueiros* publicada na *América* pudesse ser tão hostil com os investidores estrangeiros. Mas isso era verdadeiro e foi impresso na época. Os Estados Unidos tinham uma fama terrível com respeito às negociações com os investidores estrangeiros.³³

Em 1832, Andrew Jackson, hoje um herói folclórico dos defensores americanos do livre-comércio, recusou-se a renovar a licença do quase-banco central, o segundo banco dos Estados Unidos — o sucessor do Hamilton's

Bank.³⁴ Isso foi feito onde a parcela de propriedade estrangeira dos bancos era alta — 30% (os finlandeses de antes da União Européia teriam aprovado de coração!). Ao declarar essa decisão, Jackson disse: "Se as ações do banco passarem principalmente para as mãos de indivíduos de outro país, e se nós infelizmente estivermos envolvidos em uma guerra com esse país, qual será nossa condição?... Controlar nossa concorrência, receber nosso dinheiro público e manter milhares de cidadãos dependentes, isso seria mais perigoso do que o poder naval e militar do inimigo. Se precisávamos de um banco ele deve ser *puramente americano*."³⁵ Se o presidente de um país em desenvolvimento dissesse algo semelhante a esse discurso hoje, seria rotulado de dinossauro xenófobo e seria vetado pela comunidade internacional.

Desde os primeiros dias de seu desenvolvimento até a Primeira Guerra Mundial, os Estados Unidos foram o maior importador do mundo de capital estrangeiro.³⁶ Isto posto, houve, naturalmente, muita consideração sobre o "gerenciamento" dos investidores estrangeiros;³⁷ "Não sentimos horror pelo CAPITAL ESTRANGEIRO — se sujeito ao *gerenciamento americano* [itálicos e maiúsculas no original]", declarou a *Niles' Weekly Register*, uma revista nacionalista da tradição hamiltoniana, em 1835.³⁸

Refletindo sobre esse sentimento, o governo federal dos Estados Unidos baixou uma rígida regulamentação sobre os investimentos estrangeiros. Os acionistas não-residentes não podiam votar e apenas os cidadãos americanos podiam se tornar diretores dos bancos nacionais (diferente do nível estatal). Isso significava que "os estrangeiros e as instituições financeiras estrangeiras podiam adquirir ações dos bancos nacionais dos Estados Unidos se eles estivessem preparados para ter cidadãos americanos como seus representantes no quadro de diretores" e, portanto, desencorajavam o investimento estrangeiro no setor bancário.³⁹ O monopólio da navegação dos navios dos Estados Unidos sobre o transporte na costa foi imposto em 1817 pelo Congresso e continuou até a Primeira Guerra Mundial.⁴⁰ Também havia regulamentação estrita sobre o investimento estrangeiro em indústrias de recursos naturais. Muitos governos proibiram ou restringiram os investimentos dos estrangeiros não-residentes em suas terras. O Alien Property Act, no âmbito federal, foi estabelecido em 1887, proibindo a aquisição de terras por estrangeiros — ou por empresas com mais de 20% de propriedade dos estrangeiros — nos "territórios" (ao contrário dos estados totalmente estabelecidos) em que a especulação de terra crescia rapidamente e

sem controle.⁴¹ As leis federais de mineração restringiam os direitos de exploração mineral aos cidadãos dos Estados Unidos e às empresas incorporadas nos Estados Unidos. Em 1878, uma lei que tratava a exploração de madeira foi aprovada, permitindo que apenas os residentes nos Estados Unidos pudessem cortar madeira em terras públicas.

Algumas leis estaduais (diferentemente das federais) eram ainda mais hostis com o investimento externo. Vários estados tributavam as empresas estrangeiras mais pesadamente do que as americanas. Havia uma lei notória no estado de Indiana. Ela foi aprovada em 1887 e retirava a proteção pública de todas as empresas estrangeiras ao mesmo tempo.⁴² No final do século XIX, o governo do estado de Nova York adotou uma atitude particularmente hostil a respeito dos investimentos estrangeiros diretos no setor financeiro, uma área que rapidamente desenvolvia posição em nível mundial (um caso clássico de proteção à indústria nascente).⁴³ Ele instituiu uma lei na década de 1880 que proibia os bancos estrangeiros de partici-par dos "negócios bancários" (como receber depósitos e descontar notas e faturas). A lei bancária de 1914 proibiu o estabelecimento das filiais dos bancos estrangeiros. Por exemplo, o London City and Midland Bank (naquela época, o terceiro maior banco do mundo, em função de depósitos) não podia abrir uma filial em Nova York, mesmo tendo 867 filiais em todo o mundo e 45 correspondentes bancários só nos Estados Unidos.⁴⁴

Apesar de seus controles extensivos e severos sobre o investimento estrangeiro, os Estados Unidos foram os maiores receptores de investimentos estrangeiros durante o século XIX e início do século XX — assim como a regulamentação severa das empresas multinacionais na China não evita o elevado número de investimentos estrangeiros diretos que tem sido feitos naquele país nas décadas recentes. Isso vai contra a crença dos Maus Samaritanos, no sentido de que a regulamentação dos investimentos estrangeiros é um limitador dos fluxos de investimento ou, por outro lado, que a liberalização da regulamentação dos investimentos estrangeiros irá aumentar os fluxos de investimento estrangeiros. Além disso, apesar — ou, eu argumentaria, em parte por causa — da regulamentação severa dos investimentos estrangeiros (assim como ter tarifas sobre as manufaturas que eram as mais altas do mundo), os Estados Unidos foram a economia que cresceu mais rapidamente no mundo durante o século XIX e até os anos 20. Isso mina o argumento padrão de que a regulamentação prejudica as perspectivas de crescimento de uma economia.

Ainda mais draconiano que os Estados Unidos na regulamentação dos investimentos estrangeiros foi o Japão.⁴⁵ Especialmente antes de 1963, a propriedade estrangeira era limitada a 49%, enquanto em várias "indústrias vitais" os investimentos estrangeiros diretos foram todos proibidos. Os investimentos diretos foram liberalizados de forma programada, mas apenas nas indústrias em que as empresas domésticas estavam prontas para isso. Como resultado, de todos os países fora do bloco comunista, o Japão recebeu o nível mais baixo de investimentos estrangeiros diretos em proporção a seu investimento nacional total.⁴⁶ Apesar dessa história, o governo japonês afirmou que "estabelecer restrições sobre os investimentos (estrangeiros diretos) não parece ser a decisão adequada mesmo sob a perspectiva da política de desenvolvimento", em uma declaração recente à OMC, em um exemplo clássico de amnésia histórica seletiva, padrões duplos e atitude de "chutar a escada".⁴⁷

A Coreia e a Tailândia normalmente são vistas como pioneiras em favor da política de investimentos estrangeiros diretos graças a seu passado de sucesso com as zonas exportadoras, área em que as empresas estrangeiras investidoras eram pouco regulamentadas. Mas, fora dessas zonas, elas impunham de fato muitas restrições aos investidores estrangeiros. Essas restrições permitiram-lhes acumular aptidões tecnológicas mais rapidamente, por reduzirem a necessidade da abordagem do "qualquer coisa serve" praticada nas zonas exportadoras em períodos subsequentes. Esses países restringiam as áreas em que as empresas estrangeiras podiam entrar e colocavam tetos sobre suas parcelas de propriedade. Eles também divulgaram as tecnologias trazidas pelas empresas multinacionais e impuseram exigências às exportações. As exigências locais de consumo eram praticamente estritamente impostas, embora fossem menos firmemente aplicadas sobre os produtos exportáveis (de modo que os insumos domésticos de qualidade inferior não prejudicassem muito a concorrência dos produtos exportáveis). Como resultado, a Coreia foi um dos países menos dependentes dos investimentos estrangeiros diretos no mundo até o final dos anos 90, quando o país adotou políticas neoliberais.⁴⁸ A Tailândia, onde as políticas eram mais amenas do que as da Coreia, era mais dependente dos investimentos estrangeiros, mas sua dependência ainda estava bem abaixo da média dos países em desenvolvimento.⁴⁹

Os maiores países da Europa — Reino Unido, França e Alemanha — não foram tão longe quanto o Japão, os Estados Unidos e a Finlândia na regulamentação dos investimentos estrangeiros. Antes da Segunda Guerra

Mundial, eles não precisavam — eles estavam mais fazendo do que recebendo — de investimentos estrangeiros. Mas após a Segunda Guerra Mundial, quando começaram a receber grandes somas de investimento americano e japonês, eles também restringiram os fluxos de investimentos estrangeiros diretos e impuseram exigências de performance. Até os anos 70, isso era feito principalmente por meio dos controles de câmbio. Após esses controles serem abolidos, as exigências de performance informais foram usadas. Mesmo o governo do Reino Unido, que era tido como um investidor estrangeiro amigável, usou uma quantidade de "compromissos" e "restrições voluntárias" em relação ao fornecimento local de componentes, volumes de produção e exportações.⁵⁰ Quando a Nissan construiu uma fábrica no Reino Unido, em 1981, foi forçada a manter 60% do valor adicionado localmente com uma escala de tempo sobre a qual isso aumentaria para 80%. Há relatos de que o governo britânico também "fez pressão" (sobre a Ford e a GM) para obter um melhor resultado da balança comercial.⁵¹

Mesmo casos como o de Cingapura e o da Irlanda, países que tiveram êxito porque se apoiaram extensivamente nos investimentos estrangeiros diretos, *não* são a prova de que os governos dos países receptores deveriam deixar as empresas multinacionais fazerem o que bem quiserem. Enquanto recebiam bem as empresas estrangeiras, seus governos adoravam políticas seletivas para atrair os investimentos estrangeiros em áreas que eles consideravam estratégicas ao desenvolvimento futuro de sua economia. Diferente de Hong Kong, que *teve* uma política liberal de investimentos estrangeiros diretos, Cingapura tem adotado uma abordagem bastante focada. A Irlanda começou a prosperar genuinamente apenas quando mudou de uma abordagem indiscriminada a respeito dos investimentos estrangeiros diretos ("quanto mais, melhor") para uma estratégia focada que visava atrair os investimentos diretos em setores como o de eletrônicos, farmacêutico, de software e de serviços financeiros. Ela também usou amplamente exigências de performance.⁵²

Para acrescentar, a história está do lado dos reguladores. A maioria dos países ricos de hoje regulamentou os investimentos diretos quando estava na ponta dos recebedores. Às vezes, a regulamentação era draconiana — a Finlândia, o Japão, a Coreia e os Estados Unidos (em alguns setores) são os melhores exemplos. Há países que tiveram êxito na procura de investimentos estrangeiros diretos, como Cingapura e Irlanda, mas mesmo estes, ao adotarem a abordagem do *laissez-faire* em relação às empresas

multinacionais, não fizeram o que é recomendado aos países em desenvolvimento hoje pelos Maus Samaritanos.

UM MUNDO SEM FRONTEIRAS?

A teoria econômica, a história e as experiências contemporâneas nos contam que, para de fato beneficiar-se dos investimentos estrangeiros diretos o governo precisa regulamentá-los bem. Por conta disso tudo, os Maus Samaritanos tentaram controlar as leis de praticamente toda a regulamentação dos investimentos estrangeiros diretos durante a última década ou mais. Por intermédio da Organização Mundial do Comércio, eles introduziram o Acordo TRIMS (Trade-related Investment Measures), que proíbe, por exemplo, exigências locais de consumo, exigências às exportações ou exigências sobre o equilíbrio cambial. Eles buscam mais liberalização por meio das negociações atuais do GATS (General Agreement on Trade in Services) e um acordo de investimentos proposto na Organização Mundial do Comércio. Os acordos bilaterais e regionais (FTAs) de livre-comércio e os tratados bilaterais de investimento (BITs) entre os países ricos e os países pobres também restringiram a habilidade dos países em desenvolvimento de regulamentar os investimentos estrangeiros diretos.⁵³

Esqueçam a história, dizem os Maus Samaritanos ao defenderem tais atitudes. Mesmo que ela tenha tido alguns méritos no passado, eles argumentam, a regulamentação dos investimentos estrangeiros se tornou desnecessária e fútil, graças à globalização, que vem criando um "mundo sem fronteiras". Eles argumentam que o "fim da distância" por causa do desenvolvimento das tecnologias de comunicações e transporte tornou as empresas mais móveis e, portanto, menos centradas em seu próprio Estado — elas não estão mais totalmente atreladas a seus países de origem. Se as empresas não têm mais nacionalidade, argumenta-se, não existe espaço para a discriminação contra empresas estrangeiras, uma vez que, sendo "livres", elas poderiam ir para outro país onde não há tal regulamentação.

Certamente há um elemento de verdade nesse argumento. Mas a situação é muito exagerada. Existem, hoje, empresas como a Nestlé, que tem menos de 5% de sua produção em seu país de origem, a Suíça, mas elas são a exceção. A maioria das empresas internacionalizadas produz menos de um terço de sua produção no exterior, enquanto a razão no caso das empresas japonesas fica abaixo de 10%.⁵⁴ Houve realocação de atividades "centrais" (como pesquisa

e desenvolvimento) para outros países, mas isso ocorre normalmente em outros países desenvolvidos, e com um viés extremamente "regional" (as regiões aqui referem-se a América do Norte, Europa e Japão, que é uma região por si própria).⁵⁵

Na maioria das empresas, os principais tomadores de decisões ainda são cidadãos de seu país de origem. Mais uma vez, há casos como o de Carlos Ghosn, o brasileiro-libanês que foi responsável pela Renault francesa e pela Nissan japonesa. Mas, de fato, ele é uma exceção. O maior exemplo para se dar é a fusão da Daimler-Benz, a fabricante de carros alemã, e a Chrysler, a fabricante de carros americanos, em 1998. Essa foi, na verdade, uma ação de assumir o comando da Chrysler pela Benz. Mas, na época da fusão, ela foi reconhecida como o casamento entre dois iguais. A nova empresa, a Daimler-Chrysler, tinha o número igual de alemães e de americanos no quadro gerencial. Mas essa situação se manteve apenas nos primeiros anos. Logo os alemães superaram vastamente em número os americanos — em geral, 10 ou 12 para 1 ou 2, dependendo do ano. Quando elas têm seu comando assumido, mesmo as empresas americanas acabam sendo dirigidas por estrangeiros (e então isso é o que assumir o comando significa).

Desse modo, a nacionalidade da empresa ainda é muito importante. Quem possui a empresa determina quão longe suas subsidiárias diferentes vão poder deslocar-se para realizar ações de nível mais elevado. Seria muito ingênuo, especialmente com relação aos países em desenvolvimento, desenhar políticas econômicas supondo que o capital não tem mais raízes nacionais.

Mas e o que dizer do argumento de que, independente de ser necessário ou não, não é mais possível, na prática, regulamentar os investimentos estrangeiros? Agora que as empresas multinacionais se tornaram mais ou menos "livres" — argumenta-se —, podem punir os países que regulamentam os investimentos estrangeiros, "votando com sua própria cabeça".

Uma questão imediata: se as empresas se tornaram tão móveis a ponto de atribuir menos poder à regulamentação nacional, por que os países ricos Maus Samaritanos são tão entusiasmados em fazer os países em desenvolvimento assinarem todos aqueles acordos internacionais que restringem sua habilidade de regulamentar os investimentos estrangeiros? Seguindo a lógica de mercado tão apreciada pela ortodoxia neoliberal, por que não deixar simplesmente os países escolherem a abordagem que querem e permitir que os investidores estrangeiros punam ou recompensem sua escolha de investir apenas nos

países amigáveis aos investidores estrangeiros? O fato de os países ricos quererem impor todas essas restrições sobre os países em desenvolvimento por meio dos acordos internacionais revela que a regulamentação dos investimentos estrangeiros diretos ainda não é inútil, ao contrário do que os Maus Samaritanos dizem.

Em todo caso, nem todas as empresas multinacionais têm igual mobilidade. É verdade que existem indústrias — como a de confecção, de sapatos e de brinquedos de pelúcia — para as quais existem vários locais de investimento potencial porque os equipamentos para a produção são de fácil transporte e a qualificação necessária dos trabalhadores é baixa, de modo que eles podem ser facilmente treinados. No entanto, em várias outras indústrias, as empresas não podem deslocar-se com facilidade por vários motivos — a existência de insumos não-transportáveis (como, por exemplo, os recursos minerais, a força de trabalho local com qualificações específicas), a atração do mercado doméstico (a China é um bom exemplo) ou a cadeia de suprimento que eles construíram durante os anos (por exemplo, a subcontratação de redes para os fabricantes de carros japoneses na Tailândia e na Malásia).

Por fim, mas não menos importante, é simplesmente errado pensar que as empresas multinacionais irão simplesmente evitar os países que regulamentam os investimentos estrangeiros diretos. Ao contrário do que sugere a ortodoxia, a regulamentação *não* é tão importante na definição do nível de influxo dos investimentos estrangeiros. Se esse fosse o caso, países como a China não estariam recebendo muitos investimentos estrangeiros. Mas o país está recebendo em torno de 10% dos investimentos estrangeiros diretos mundiais porque oferece um mercado grande e que cresce rapidamente, uma boa força de trabalho e uma boa infra-estrutura (rodovias, portos). O mesmo argumento pode ser usado para os Estados Unidos do século XIX.

As pesquisas revelam que as corporações estão mais interessadas no potencial de mercado do país receptor (o tamanho e o crescimento do mercado) e em fatores como qualidade da força de trabalho e infra-estrutura, com a regulamentação sendo apenas uma questão de menor interesse. Mesmo o Banco Mundial, o bem conhecido apoiador da liberalização dos investimentos estrangeiros diretos, uma vez admitiu que "os incentivos específicos e as regulamentações que governam os investimentos diretos têm menos efeito sobre quanto investimento um país recebe do que seu próprio clima econômico geral e político, e suas políticas financeira e de câmbio".⁵⁶

Como no caso do argumento sobre a relação entre o comércio internacional e o desenvolvimento econômico, os Maus Samaritanos estabeleceram a causalidade toda errada. Eles pensam que, se você liberaliza a regulamentação dos investimentos estrangeiros, mais investimento entrará e ajudará o crescimento econômico. Mas os investimentos estrangeiros seguem — em vez de causarem — o crescimento econômico. A verdade é que, embora um regime regulatório seja liberal, as empresas estrangeiras não irão para um país a não ser que sua economia ofereça um mercado atrativo de recursos produtivos de alta qualidade (trabalho, infra-estrutura). Essa é a razão de vários países em desenvolvimento terem falhado ao atrair uma quantidade significativa de investimentos estrangeiros diretos, apesar de darem às empresas estrangeiras graus máximos de liberdade. Os países têm de obter o crescimento antes de as empresas multinacionais se tornarem interessadas neles. Se você está organizando uma festa, não é suficiente dizer para as pessoas que elas poderão vir e fazer o que bem quiserem. As pessoas vão a festas em que sabem que há coisas interessantes acontecendo. Elas normalmente não vêm nem fazem coisas interessantes para você, independentemente do grau de liberdade que você lhes dá.

“A ÚNICA COISA PIOR QUE SER EXPLORADO PELO CAPITAL...”

Assim como Joan Robinson, uma ex-professora de economia de Cambridge, e inquestionavelmente a economista do sexo feminino mais famosa da história, acredito que a única coisa pior que ser explorado pelo capital é... não ser explorado pelo capital. Os investimentos estrangeiros, especialmente o investimento estrangeiro direto, podem ser uma ferramenta útil para o desenvolvimento econômico. Mas *quão* útil ele é depende do tipo de investimento feito e de como o governo do país receptor o regulamenta.

Os investimentos financeiros estrangeiros trazem mais risco do que benefício, e mesmo os neoliberais consideram isso atualmente. Como os investimentos estrangeiros diretos não são a Madre Teresa, eles normalmente trazem benefícios para o país receptor no curto prazo. Mas é o longo prazo que conta quando se trata do desenvolvimento econômico. Aceitar incondicionalmente os investimentos estrangeiros diretos pode, de fato, tornar o desenvolvimento econômico no longo prazo mais difícil. Apesar da metáfora sobre o "mundo sem fronteiras", as empresas multinacionais permanecem como organizações nacionais com operações internacionais e, portanto, não preveem que suas subsidiárias tenham as atividades de alto nível; ao mesmo tempo, sua

presença pode evitar o surgimento de empresas nacionais que teriam essas atividades de alto nível no longo prazo. Além disso, os benefícios de longo prazo dos investimentos estrangeiros diretos dependem, em parte, da magnitude e da qualidade dos efeitos secundários que as empresas multinacionais criam, cuja maximização exige a intervenção política adequada. Infelizmente, muitas ferramentas-chave de tal intervenção já foram condenadas pelos Maus Samaritanos (por exemplo, as exigências locais de consumo).

Portanto, os investimentos estrangeiros diretos podem ser uma barganha de Fausto. No curto prazo, eles podem trazer benefícios, mas, no longo prazo, podem ser de fato ruins para o desenvolvimento econômico. Uma vez que isso é compreendido, o sucesso da Finlândia não causa surpresa. A estratégia do país se baseou no reconhecimento de que, se os investimentos estrangeiros forem liberalizados muito cedo (a Finlândia era um dos países mais pobres da Europa no início do século XX), não haverá espaço para as empresas domésticas desenvolverem suas aptidões tecnológicas e gerenciais de forma independente. Foram necessários 17 anos para a Nokia receber algum lucro de sua subsidiária de eletrônicos, que hoje é a maior empresa de telefonia móvel do mundo.⁵⁷ Se a Finlândia tivesse liberalizado os investimentos estrangeiros desde o início, a Nokia não seria o que é hoje. Mais provavelmente, os investidores financeiros estrangeiros que aplicaram na Nokia teriam solicitado à empresa matriz que deixasse de auxiliar a subsidiária em eletrônicos sem esperança, impedindo, assim, a viabilidade do negócio. Na melhor das hipóteses, algumas empresas multinacionais comprariam a divisão de eletrônicos e iriam torná-la uma subsidiária executando trabalho de segunda divisão.

O lado inverso desse argumento é que a regulamentação dos investimentos estrangeiros diretos pode paradoxalmente beneficiar as empresas estrangeiras no longo prazo. Se um país mantém as empresas estrangeiras fora ou regulamenta intensamente suas atividades, isso não será bom para essas empresas no curto prazo. Mas se a regulamentação dos investimentos estrangeiros diretos permite que o país acumule aptidões produtivas com mais rapidez e em um nível mais alto que o possível sem elas, irá beneficiar os investidores estrangeiros no longo prazo, por oferecer-lhes uma alocação de investimento que é mais próspera e possui insumos produtivos melhores (por exemplo, trabalhadores qualificados, boa infra-estrutura). A Finlândia e a Coreia são os melhores exemplos disso. Em parte, graças à regulamentação dos investimentos estrangeiros, esses países tem se tornado mais ricos, mais

bem-educados e tecnologicamente muito mais dinâmicos; dessa forma, têm se tornado um local de maior atração dos investimentos do que seriam sem essas regulamentações.

Os investimentos estrangeiros diretos podem ajudar o desenvolvimento econômico, mas apenas quando feitos como parte de uma estratégia de desenvolvimento orientada para o longo prazo. As políticas devem ser estabelecidas de modo que os investimentos estrangeiros diretos não exterminem os produtores domésticos, que podem assimilar grande potencial no longo prazo, enquanto também asseguram que as tecnologias avançadas e as competências gerenciais que as corporações estrangeiras possuem sejam transferidas para os negócios domésticos na maior extensão possível. Assim como Cingapura e Irlanda, alguns países podem obter bons resultados, e têm obtido, por estarem ativamente buscando o capital estrangeiro, especialmente os investimentos estrangeiros diretos. No entanto, mais países terão bons resultados quando regulamentarem ativamente os investimentos estrangeiros, incluindo-se os investimentos estrangeiros diretos. A tentativa dos Maus Samaritanos de tornar tal regulamentação dos países em desenvolvimento impossível prejudica, em vez de ajudar, seu desenvolvimento econômico.

NOTAS DE RODAPÉ — CAPÍTULO 4

*. Nota da Tradutora: Em português, "Finlândia, Finlândia, Finlândia... Você é tão lamentavelmente abandonada, e sempre ignorada".

**. Nota da Tradutora: "Gung-ho" é um termo do mandarim chinês que significa "as cooperativas dos trabalhadores industriais", as quais foram estabelecidas na China na Segunda Guerra Mundial. Atualmente, é usado no jargão popular dos americanos como "excessivamente entusiasta".

[1]. Entre 1971 e 1985, os investimentos diretos estrangeiros representaram apenas 0,6% do total da formação bruta de capital fixo (investimento físico) da Finlândia. Fora do bloco comunista, apenas o Japão, com 0,1% tinha uma taxa mais baixa. Os dados são da UNCTAD (vários anos), *World Investment Report* (United Nations Conference on Trade and Development, Genebra).

[2]. M. Feldstein (2000), "Aspects of Global Economic Integration: Outlook for the Future", NBER Working Paper, no. 7899, National Bureau of Economic Research, Cambridge, Massachusetts.

[3]. A. Kose, E. Prasad, K. Rogeff & S-J. Wei (2006), "Financial Globalization: A Reappraisal", FMI Working Paper, WP/06/189, Fundo Monetário Internacional (FMI), Washington, DC.

[4]. Os empréstimos bancários eram o elemento dominante nas dívidas até recentemente, mas os títulos ficam com a maior parte. Entre 1975 e 1982, os títulos somavam apenas em torno de 5% das dívidas privadas líquidas totais contratadas pelos países em desenvolvimento. Essa soma chegou a 30% entre 1990 e 1998, e para aproximadamente 70% entre 1999 e 2005. Os dados são do Banco Mundial, *Global Development Finance*, volumes de 1999 e 2005.

[5]. A diferença entre o investimento em portfolio de ações e o investimento direto estrangeiro é ambígua na prática. O investimento direto estrangeiro é definido como um investidor comprando mais de 10% do capital social de uma empresa em um país estrangeiro, com a intenção de se envolver na gestão da empresa. Mas não há teoria econômica que diga que o limite deve ser 10%. Além disso, existe uma forma híbrida surgindo que dilui o limite ainda mais. Tradicionalmente, os investimentos diretos estrangeiros têm sido feitos por empresas multinacionais (Trans National Companies — TNCs), que são consideradas corporações produtivas com operações em mais de um país. Mais recentemente, o que as Nações Unidas chamam de "fundos de investimentos coletivo" (como os fundos de *private equity*, fundos mútuos ou fundos de *hedge*) têm se tornado ativos em relação ao investimento direto estrangeiro. O investimento direto estrangeiro através desses fundos é diferente do investimento direto estrangeiro tradicional pelas TNCs, porque ele não tem as obrigações potencialmente infinitas das TNCs. Tipicamente, esses fundos comprem empresas com a perspectiva de vendê-las após cinco a 10 anos, ou mesmo antes — sem melhorar suas habilidades produtivas, se elas podem gerar resultados como estão. Sobre esse fenômeno, veja UNCTAD (2006), *World Investment Report*, 2006 (United Nations Conference on Trade and Development, Genebra).

[6]. Uma revisão da literatura atualizada sobre o tema do auxílio pode ser encontrada em S. Reddy & c. Minoiu (2006), "Development Aid and Economic Growth: A Positive Long-Run Relation" DESA Working Paper, no. 29, setembro de 2006, Department of Economic and Social Affairs (DESA), Nações Unidas, Nova York

[7]. Os dados sobre os fluxos de capital nesse parágrafo são do Banco Mundial (2006), *Global Development Finance 2006*, (Banco Mundial, Washington, DC.), Tabela A1.

[8]. Os estrangeiros compraram \$38 bilhões em títulos dos países em desenvolvimento em 1997, mas, entre 1998 e 2002, a soma caiu para \$23 bilhões ao ano. Entre 2003 e 2005, a quantia foi para \$44 bilhões ao ano. Isso significa que, comparada a 1997, a compra de títulos entre 1998 e 2002 era 40% mais baixa, enquanto a compra entre 2003 e 2005 era o dobro da do período de "seca" e 15% mais alta que em 1997.

[9]. O investimento em portfolio de ações nos países em desenvolvimento caiu de \$31 bilhões em 1997 para \$9 bilhões ao ano entre 1998 e 2002. Entre 2003 e 2005, sua média era \$41 bilhões ao ano. Isso significa que, entre 1998 e 2002, o influxo de investimentos em portfolio de ações dos países em desenvolvimento na média anual era menos que 30% do que era em 1997. Entre 2003 e 2005, ela era 30% mais alta do que em 1997 e 4,5 vezes maior que no período de "seca" entre 1998 e 2002.

[10]. A crise asiática está bem documentada e analisada por J. Stiglitz (2002), *Globalization and Its Discontents* (Allen Lane, Londres). Veja também os capítulos em H-J. Chang, G. Palma e H. Whittaker (eds.) (2001), *Financial Liberalisation and the Asian Crisis*, (Palgrave, Basingstoke e Nova York).

[11]. Em 2005, o mercado de ações dos Estados Unidos tinha um volume de \$15.517 bilhões. O mercado de ações da Índia era de \$506 bilhões.
<http://www.diehardindian.com/overview/stockmkt.htm>

[12]. Em 1999, o mercado de ações da Nigéria tinha apenas \$2,94 bilhões, e o de Ghana tinha apenas \$0,91 bilhão.
<http://www.un.org/ecosocdev/geninfo/afrec/subjindx/143stock.htm>

[13]. B. Eichengreen & M. Bordo (2002), "Crises Now and Then: What Lessons from the Last Era of Financial Globalization", NBER Working Paper, no. 8716, National Bureau of Economic Research (NBER), Cambridge, Massachusetts.

[14]. Este é o título do Capítulo 13 do J. Bhagwati (2004). *In Defense of Globalization* (Oxford University Press, Nova York).

[15]. A nova visão — e com mais nuance — do FMI é mostrada em detalhes em dois *papers* escritos por Kenneth Rogoff, ex-economista-chefe do FMI (de 2001 a 2003), e três economistas do FMI. E. Prasad, K. Rogoff, S-J. Wei & A. Kose(2003), "Effects of Financial Globalization Developing Countries: Some Empirical Evidence", IMF Occasional Paper, no. 220, Fundo Monetário

Internacional (FMI), Washington, DC. E Kose et al. (2006).

[16]. Kose et al (2006), pp. 34-5. O trecho na íntegra é: "A abertura prematura da conta de capital, sem ter no lugar setores financeiros bem desenvolvidos e bem supervisionados, boas instituições e políticas macroeconômicas sólidas, pode prejudicar o país, tornando a estrutura dos influxos desfavorável e tornando o país vulnerável a paradas abruptas ou reversões de fluxos."

[17]. Banco Mundial (2003), *Global Development Finance*, 2003 (Banco Mundial, Washington DC.), Tabela 1.1.

[18]. Banco Mundial (2006), Tabela A.1.

[19]. L. Brittan (1995), "Investment Liberalisation: The Next Great Boost to the World Economy", *Transnational Corporations*, vol. 4, no. 1, p. 2.

[20]. Por exemplo, o estudo de um grupo de economistas do FMI mostra que, para uma amostra de 30 países mais pobres entre 1985 e 2004, os influxos de investimentos diretos estrangeiros se tornaram mais voláteis que os fluxos de ações ou os fluxos de dívidas. Veja Kose et al. (2006), Tabela 3. Os 30 países são Argélia, Bangladesh, Bolívia, Camarões, Costa Rica, República Dominicana, Equador, El Salvador, Fiji, Gana, Guatemala, Honduras, Irã, Jamaica, Malauí, Maurício, Nepal, Níger, Papua Nova Guiné, Paraguai, Quênia, Senegal, Sri Lanka, Tanzânia, Togo, Trinidad e Tobago, Tunísia, Uruguai, Zâmbia e Zimbábue. Os influxos de investimentos estrangeiros diretos eram menos voláteis que os fluxos de ações ou de fluxos de dívida pela mostra das economias dos "mercados emergentes", que incluem a Argentina, Brasil, Chile, China, Colômbia, Egito, Índia, Indonésia, Israel, Coréia, Malásia, México, Paquistão, Peru, Filipinas, Singapura, África do Sul, Tailândia, Turquia e Venezuela.

[21]. P. Loungani & A. Razin (2001), "How Beneficial is Foreign Direct Investment for Developing Countries?" , *Finance and Development*, vol. 28, no. 2.

[22]. Além disso, com a importância crescente dos fundos de investimentos coletivos que discuti anteriormente (nota 5), existe também o encurtamento dos horizontes de tempo para os investimentos diretos estrangeiros, o que torna sua "viabilidade de liquidação" mais apropriada.

[23]. Isso inclui as exigências locais de consumo (em que as empresas

multinacionais devem comprar mais que uma determinada parte dos insumos dos produtores locais), exigências de exportação (em que elas são forçadas a exportar mais do que determinada proporção de sua produção) e as exigências de equilíbrio cambial (em que elas devem exportar pelo menos o quanto importam).

[24] Chirstian Aid (2005), "The Shirts off Their Backs — How Tax Policies Feece the Poor", setembro de 2005.

[25]. Kose et al. (2006), pp. 29.

[26]. Além disso, os investimentos *brownfield* podem aumentar o impacto negativo da transferência dos preços. Se uma empresa multinacional compra, em vez de criar uma nova empresa, ela está praticando a transferência de preço, a empresa que agora se tornou a subsidiária da multinacional poderia estar pagando menos imposto do que anteriormente quando era uma empresa nacional.

[27]. Os dados são da UNCTAD (United Nations Conference on Trade and Development).

[28]. Especialmente quando vem para os investimentos estrangeiros diretos por fundos de investimento coletivos (veja as notas 5 e 22), esta pode ser a estratégia sensível, uma vez que eles não têm o conhecimento específico da indústria para melhorar as habilidades produtivas das empresas que eles compram.

[29]. R. Kozul-Wright & P. Rayment (2007), *The Resistible Rise of Market Fundamentalism: Rethinking Development Policy in an Unbalanced World* (Zed Books, Londres), capítulo 4. Veja também Kose et al. (2006), pp. 27-30.

[30]. As medidas incluem: exigências para as *joint ventures*, que aumentam as chances de transferência de tecnologia para o sócio local; condições explícitas sobre a transferência de tecnologia; exigências locais de consumo, que obrigam as empresas multinacionais a transferir alguma tecnologia para o fornecedor; e exigências de exportação, que obrigam as empresas multinacionais a usar tecnologia atualizada para serem competitivas no mercado mundial.

[31]. Sanjaya Lall, economista de Oxford e um dos principais estudiosos das empresas multinacionais, tratou esse aspecto muito bem: "Mais investimentos

diretos estrangeiros, na margem, podem trazer benefícios líquidos para o país que os recebe, mas a questão da escolha entre estratégias diferentes sobre o papel do investimento estrangeiro direto no desenvolvimento de longo prazo permanece." Veja S. Lall (1993), Introdução, em S. Lall (ed.), *Transnational Corporations and Economic Development* (Routledge, Londres).

[32]. O trecho é do *Bankers' Magazine*, n. 38, janeiro de 1884, conforme citado em Wilkins (1989), *The History of Foreign Investment in the United States to 1914* (Harvard University Press, Cambridge, Mass), p. 566. O trecho na íntegra é: "Será um dia feliz para nós quando nenhum título de crédito americano bom for de propriedade dos estrangeiros e quando os Estados Unidos deixarem de ser um lugar para os banqueiros europeus e os credores de dinheiro explorarem. O tributo pago para os estrangeiros é... odioso... Temos superado a necessidade de nos submeter à humilhação de irmos para Londres, Paris ou Frankfurt (sic) porque o capital tem se tornado amplamente abundante para todas as demandas domésticas."

[33]. Os credores estrangeiros também foram maltratados. Em 1842, os Estados Unidos se tornaram párias no mercado de capitais internacional, quando 11 governos de Estado deixaram de pagar os empréstimos estrangeiros (principalmente os ingleses). Mais tarde naquele ano, quando o governo federal dos Estados Unidos tentou aumentar o empréstimo na City de Londres, o *The Time* contra-atacou dizendo: "As pessoas dos Estados Unidos podem ser totalmente persuadidas de que há uma determinada classe de *securities* para a qual nenhuma abundância de dinheiro, mesmo que muito grande, pode gerar valor; e é nessa classe que suas próprias garantias se mantêm preeminentes." Conforme citado em T. Cochran & W. Miller (1942), *The Age of Enterprise: A Social History of Industrial America* (The Macmillan Company, Nova York), p. 48.

[34]. O Second Bank of USA, estabelecido em 1816 por um decreto de 20 anos, tinha 20% de sua propriedade do governo e a receita de imposto era depositada nele, mas ele não tinha monopólios de emissão, de modo que não podia ser considerado um banco central propriamente dito.

[35]. Conforme citado em Wilkins (1989), p. 84.

[36]. Mesmo até 1914, quando os Estados Unidos se tornaram tão ricos quanto a Inglaterra, eles foram um dos maiores emprestadores líquidos do mercado de capitais internacional. A estimativa com autoridade da historiadora americana Mira Wilkins coloca o nível da dívida externa dos

Estados Unidos, naquela época, a \$7,1 bilhões, com a Rússia (\$3,8 bilhões) e o Canadá (\$3,7 bilhões) ficando muito atrás (p. 145, Tabela 5.3). É claro que, àquela altura, os Estados Unidos, com seus empréstimos estimados em \$3,5 bilhões, também eram o quarto maior país credor, após o Reino Unido (\$18 bilhões), a França (\$9 bilhões) e a Alemanha (\$7,3 bilhões). No entanto, mesmo após subtrair seu empréstimo, os Estados Unidos ainda tinham uma posição de empréstimos líquidos de \$3,6 bilhões, que eram basicamente o mesmo que os da Rússia e do Canadá. Veja Wilkins, (1989).

[37]. Wilkins (1989), p. 563.

[38]. Citado em Wilkins (1989), p. 85.

[39]. Wilkins (1989), p. 583.

[40]. Wilkins (1989), p. 83 e p. 583.

[41]. Naquela época, os territórios eram a Dakota do Norte, a Dakota do Sul, Idaho, Montana, Novo México, Utah, Washington, Wyoming, Oklahoma e Alasca. Dakota, Montana e Washington em 1889, Idaho e Wyoming em 1890, e Utah em 1896 se tornaram estados, e então não estavam mais submetidos a este ato. Veja Wilkins (1989), p. 241.

[42]. Wilkins (1989), p. 579.

[43]. Wilkins (1989), p. 580.

[44]. Wilkins (1989), p. 456.

[45]. Para maiores detalhes, veja M. Yoshino (1970), "Japan as Host to the International Corporation" em C. Kildleberger (ed.), *The International Corporation — A Symposium* (The MIT Press, Cambridge, MA).

[46]. Entre 1971 e 1990, os investimentos estrangeiros diretos eram menos que do total da formação bruta de capital fixo (investimento físico) do Japão, ao contrário dos 3,4% em média dos países desenvolvidos como um todo (entre 1981 e 1990). Os dados são da UNCTAD, *World Investment Report* (vários anos).

[47]. Governo do Japão (2002), "Communication to the Working Group on Trade and Investment", 27 de junho de 2002, WT/WGTI/W/125.

[48]. Entre 1971 e 1995, os investimentos diretos estrangeiros somavam menos de 1% da formação bruta de capital fixo na Coreia, enquanto a média dos países em desenvolvimento era 4,3% entre 1981 e 1995 (os dados para antes de 1980 não estão disponíveis). Dados da UNCTAD (vários anos).

[49]. Em Taiwan, entre 1971 e 1995, os investimentos diretos estrangeiros somavam em torno de 2,5% do total da formação bruta de capital fixo, contra a média dos países em desenvolvimento de 4,3% (entre 1981 e 1995). Dados da UNCTAD (vários anos).

[50]. S. Young, N. Hood, e J. Hamill (1988), *Foreign Multinationals and the British Economy — Impact and Policy* (Croom Helm, Londres), p. 223.

[51]. Young et al. (1988), p. 225.

[52]. De acordo com o relatório do US Department of Commerce de 1981, *The Use of Investment Incentives and Performance Requirements by Foreign Governments*, 20% das empresas multinacionais americanas que operavam na Irlanda relataram a imposição da exigência de performance, ao contrário dos 2 a 7% em outros países avançados — 8% na Austrália e no Japão, 7% na Bélgica, Canadá, França e Suíça, 6% na Itália, 3% no Reino Unido e 2% na Alemanha e na Holanda. Veja Young et al. (1988), pp. 199-200. Para mais discussões sobre a estratégia dos investimentos estrangeiros diretos, veja H-J. Chang & D. Green (2003), *The Northern WTO Agenda on Investment: Do as we Say, Not as we Did* (CAFOD — Catholic Agency for Overseas Development), Londres e South Centre, Genebra), pp. 19 a 23.

[53]. Particularmente notório a esse respeito é o conhecido Capítulo 11 do NAFTA (North American Free Trade Agreement), que os Estados Unidos têm cuidado para incluir em todos os seus acordos bilaterais de livre-comércio (exceto no que tem com a Austrália). O Capítulo 11 dá aos investidores estrangeiros o direito de submeter o governo do país receptor corpos de arbitragem internacional especial do Banco Mundial e das Nações Unidas se eles consideram o valor de seu investimento reduzido por causa da ação do governo, variando da nacionalização à regulamentação ambiental. A respeito de envolver o governo, esses procedimentos de arbitragem são fechados para participação, observação e entrada pública.

[54]. Kozul-Wright & Rayment (2007), Capítulo 4.

[55]. P. Hirst & G. Thompson (1999), *Globalization in Question*, 2ª. Edição

(Polity Press; Cambridge), capítulo 3, fornece informação detalhada sobre isto.

[56]. Banco Mundial (1985), *World Development Report*, 1985 (Oxford University Press, Nova York), p. 130.

[57]. A Nokia foi fundada como empresa exploradora de madeira em 1865. O formato do novo grupo da Nokia começou a surgir quando a finlandesa Rubber Works Ltd (fundada em 1898) comprou a maioria das ações da Nokia em 1918 e da finlandesa Cable Works (fundada em 1912) em 1922. Por fim, em 1967, as três empresas foram fundidas para formar a Nokia Corporation. Alguns observadores finlandeses resumem a natureza da fusão dizendo que o nome da empresa da fusão (Oy Nokia Ab) veio do processamento da madeira, da administração da fábrica de cabos e do dinheiro da indústria de borracha. Os negócios em eletrônica da Nokia, cujo negócio em telefonia móvel forma o núcleo dos negócios da empresa hoje, foram estabelecidos em 1960. Mesmo até 1967, quando a fusão entre a Nokia, a FRW e a FCW aconteceu, os eletrônicos correspondiam a apenas 3% das vendas líquidas do grupo Nokia. Seu braço de eletrônicos perdeu dinheiro em seus primeiros 17 anos, tendo conseguido seu primeiro lucro em 1977. A primeira rede mundial internacional de telefonia móvel celular, a NMT, foi apresentada na Escandinávia em 1981, e a Nokia fez os primeiros telefones de automóvel para ela. A Nokia produziu o primeiro telefone portátil manual original em 1987. Navegando nessa onda, a Nokia expandiu-se rapidamente durante os anos 80, adquirindo uma variedade de empresas de eletrônicos e de telecomunicações na Finlândia, Alemanha, Suécia e França. Desde os anos 90, o principal negócio da Nokia são os telefones móveis. Nos anos 90, a Nokia se tornou a líder da revolução das telecomunicações móveis. Para maiores detalhes, veja H-J. Chang (2006), *Public Investment Management*, National Development Strategy Policy Guidance Note, United Nations DESA (Department of Economic and Social Affairs) e UNDP (United Nations Development Program), Box 15.

CAPÍTULO 5

HOMENS EXPLORANDO HOMENS

Negócios privados são bons, negócios públicos são ruins?

John Kenneth Galbraith, um dos pensadores econômicos de maior profundidade do século XX, disse uma frase famosa: "No capitalismo, homens exploram homens; no comunismo, é exatamente o contrário." Ele não estava sugerindo que não há diferença entre o capitalismo e o comunismo, ele seria a última pessoa a fazer isso; Galbraith era um dos principais críticos não-esquerdistas do capitalismo moderno. O que ele estava expressando era o desapontamento profundo que muitas pessoas sentiam a respeito da falha do comunismo em construir a sociedade igualitária que havia prometido.

Desde o seu surgimento no século XIX, a principal conquista do movimento comunista foi a abolição da propriedade privada dos "meios de produção" (fábricas e máquinas). É fácil entender por que os comunistas consideravam a propriedade privada a principal fonte da injustiça distributiva do capitalismo. Mas eles também viam a propriedade privada como a causa da ineficiência econômica. Eles acreditavam que ela era a causa da anarquia "desperdiçadora" do mercado. Muitos capitalistas rotineiramente investem na produção das mesmas coisas, eles argumentavam, porque não sabem quais são os planos de investimento de seus concorrentes. Às vezes, ocorre superprodução e alguns dos empreendimentos envolvidos vão à falência, condenando algumas máquinas ao sucateamento e mantendo trabalhadores perfeitamente empregáveis desocupados. O desperdício causado por esse processo, argumentava-se, desapareceria se as decisões de capitalistas diferentes pudessem ser coordenadas anteriormente, por meio do planejamento racional centralizado — acima de tudo, as empresas capitalistas são ilhas de planejamento rodeadas pelo oceano da anarquia do mercado, conforme Karl Marx, o principal teórico do comunismo, uma vez descreveu. No entanto, os comunistas acreditavam que, se a propriedade privada fosse abolida, a economia poderia ser conduzida como se fosse uma única empresa e, portanto, seria gerenciada com mais eficiência.

Infelizmente, a economia planejada centralmente baseada na propriedade estatal dos empreendimentos teve resultados muito pobres. Os comunistas poderiam estar certos ao dizerem que a concorrência livre de restrições pode

levar a perdas sociais, mas eliminar toda a concorrência por meio do planejamento central total e da propriedade universal do Estado resultou em custos enormes, por matar o dinamismo econômico. A falta de concorrência e a regulamentação no comunismo também desencadearam o conformismo, a burocracia e a corrupção.

Poucos questionariam hoje que o comunismo falhou como sistema econômico. Mas seria um erro lógico partir dessa conclusão para a proposição de que as empresas públicas, ou os empreendimentos públicos, não funcionam. Esse julgamento se tornou popular durante o programa de privatização pioneiro de Margaret Thatcher, na Inglaterra, no início dos anos 80, e adquiriu o status de credo pseudo-religioso durante a "transformação" das ex-economias comunistas nos anos 90. Por algum tempo, era como se todo o mundo ex-comunista tivesse sido hipnotizado pelo mantra "privado bom, público ruim", remanescente do slogan anti-humano, "quatro pernas bom, duas pernas ruim", do livro *A revolução dos bichos*, de George Orwell — a grande sátira ao comunismo. A privatização das empresas públicas também foi a linha central da agenda neoliberal que os Maus Samaritanos impuseram na maior parte dos países em desenvolvimento no último quarto do século.

PROPRIEDADE ESTATAL NO BANCO DOS RÉUS

Por que os Maus Samaritanos pensam que os empreendimentos do governo devem ser privatizados? No cerne do argumento contra as empresas públicas existe uma idéia simples, mas muito importante. A idéia é de que as pessoas não tomam todo o cuidado com as coisas que não são delas. Vemos a corroboração dessa noção no cotidiano. Quando seu encanador faz o terceiro intervalo da manhã para o café às 11 horas, você começa a pensar se ele faria o mesmo se estivesse consertando o próprio aquecedor de água. Você sabe que a maioria das pessoas que jogam lixo em parques públicos nunca faria isso nos próprios jardins. Parece ser da natureza humana que as pessoas fazem seu melhor para cuidar das coisas que são delas, enquanto maltratam aquelas que não são. Os que são contra a propriedade do Estado argumentam que você deve dar a propriedade às pessoas, ou os direitos à propriedade das coisas (incluindo-se os empreendimentos), se você quer que elas as usem com mais eficiência.¹

A propriedade dá a seu dono dois direitos importantes em relação a ela. O

primeiro é o direito de se dispor dela. O segundo é o de obter os lucros de seu uso. Uma vez que os lucros são, por definição, o que resta ao dono da propriedade após ele ter pago todos os insumos que comprou para usar produtivamente sua propriedade (por exemplo, matérias-primas, trabalho e outros insumos usados em sua fábrica), o direito de obter os lucros é conhecido como "direito residual". O problema é que, se o proprietário tem o direito residual, a quantidade dos lucros não diz respeito àqueles fornecedores de insumos cujos pagamentos são fixos.

Por definição, os empreendimentos públicos são propriedade coletiva de todos os cidadãos, que contratam gestores profissionais com salários fixos para administrá-los. Dado que são os cidadãos que têm o direito residual como proprietários do empreendimento, os gestores contratados não se preocupam com a lucratividade de seus empreendimentos. É claro que os cidadãos, como a figura "principal", podem tornar seus "agentes", ou os gestores contratados, interessados na lucratividade das empresas públicas ao atrelar seu pagamento ao desempenho da empresa. Mas é muito difícil desenhar esses sistemas de incentivo. Isso porque há uma assimetria fundamental na informação entre os principais e os seus agentes. Por exemplo, quando o gestor contratado diz que fez o seu melhor e que o desempenho foi baixo por causa de fatores fora de seu controle, o principal achará muito difícil provar que ele está mentindo. A dificuldade de o principal controlar o comportamento do agente é conhecida como o "problema do agente-principal" e os custos resultantes (isto é, a redução dos lucros por conta da má gestão) são conhecidos como o "custo de agência". O problema do agente-principal está no centro do argumento neoliberal contra as empresas públicas.

Mas esta não é a única causa da ineficiência da propriedade pública dos empreendimentos. Os cidadãos individualmente, mesmo que teoricamente tenham os empreendimentos públicos, não têm incentivo algum para cuidar de suas propriedades (os empreendimentos em questão) e monitorar adequadamente os gestores contratados. O problema é que qualquer aumento do lucro resultante de monitoramento extra dos gestores das empresas públicas por alguns cidadãos será distribuído por todos os cidadãos, enquanto apenas aqueles cidadãos que fazem o monitoramento pagarão os custos (por exemplo, o tempo e a energia gastos na verificação das contas da empresa ou alertando as agências relevantes do governo a respeito de quaisquer problemas). Como resultado, a ação preferida por todos será não monitorar os gestores dos empreendimentos públicos e simplesmente "pegar carona" nos

esforços alheios. Mas, se todos pegam carona, ninguém irá monitorar os gestores e o desempenho ruim será o resultado. O leitor compreenderá imediatamente o "problema do carona" ao se esforçar para lembrar quão rotineiramente ele tem monitorado a performance de qualquer empresa pública de seu país (da qual ele é um dos donos legalmente) — é quase certo que nunca!

Existe ainda outro argumento contra os empreendimentos públicos, conhecido como problema da "restrição orçamentária ilimitada". Como parte do governo — segue o argumento —, as empresas públicas podem normalmente conseguir financiamentos adicionais do governo se tiverem perdas ou forem prejudicadas pela falência. Dessa forma, argumenta-se, os empreendimentos podem considerar que os limites de seus orçamentos são maleáveis, ou "brandos", e seguir com uma gestão relaxada. Essa teoria da restrição orçamentária ilimitada foi originalmente apresentada pelo economista húngaro famoso, Janos Kornai, para explicar o comportamento das empresas públicas sob o planejamento central comunista, mas pode ser aplicada também a empreendimentos similares nas economias capitalistas. Esses "empreendimentos doentes" da Índia que nunca vão à falência são o exemplo mais frequentemente citado do problema da restrição orçamentária ilimitada em relação aos empreendimentos do Estado.²

ESTATAL VERSUS PRIVADO

Então, a situação contra os empreendimentos públicos, ou a propriedade pública, não é boa. Os cidadãos, embora sejam os proprietários legais dos empreendimentos públicos, não têm a habilidade nem o incentivo para monitorar seus agentes, que foram contratados para gerir os empreendimentos. Os agentes (gestores) não maximizam os lucros do empreendimento, enquanto é impossível aos principais (cidadãos) fazê-los gerar esses lucros por conta da deficiência inerente de informações que eles têm sobre o comportamento do agente e o problema do carona entre os principais. Além disso, a propriedade estatal torna possível que os empreendimentos sobrevivam por meio do lobby político, e não pelo aumento da produtividade.

Mas, de fato, os três argumentos contra a propriedade dos empreendimentos do Estado também se aplicam a grandes empresas do setor privado. O problema do agente-principal e o problema do carona afetam várias empresas

grandes do setor privado. Algumas empresas grandes ainda são gerenciadas por seus próprios donos (majoritários), a exemplo da BMW e da Peugeot, mas a maioria é gerenciada por gerentes contratados porque elas têm a propriedade acionária distribuída. Se um empreendimento privado é gerido por gerentes contratados e há vários acionistas que detêm frações pequenas da empresa, ele sofrerá os mesmos problemas dos empreendimentos estatais. Os gestores contratados (como seus equivalentes nas empresas públicas) também não terão incentivos para se empenhar mais do que os níveis subótimos de esforço (o problema do agente-principal), enquanto os acionistas individuais não terão incentivo suficiente para monitorar os gestores contratados (o problema do carona).

No que diz respeito às restrições orçamentárias ilimitadas, elas não estão restritas às empresas públicas. Se elas são politicamente importantes (por exemplo, grandes empregadores ou empreendimentos operando em indústrias politicamente sensíveis, como armamentos ou saúde), as empresas privadas também podem receber subsídios ou mesmo fiança do governo. Logo após a Segunda Guerra Mundial, muitos empreendimentos privados grandes foram nacionalizados em vários países europeus porque não estavam indo bem. Nos anos 60 e 70, o declínio industrial inglês levou os governos dos Trabalhadores e Conservador a nacionalizarem suas empresas (a Rolls Royce, em 1971, sob os Conservadores, a British Steel, em 1967, a British Leyland, em 1977, e a British Aerospace, no mesmo ano sob os Trabalhadores). Ou, para citar outro exemplo, na Grécia, 43 empresas do setor privado falidas foram nacionalizadas entre 1983 e 1987, quando a economia passava por uma fase difícil.³ Por outro lado, os empreendimentos públicos *não* são totalmente imunes às forças de mercado. Vários empreendimentos públicos no mundo foram fechados e seus gestores, demitidos, por conta de má performance — essa situação equivale à falência das corporações e à ação de assumir o controle corporativo no setor privado.

As empresas privadas sabem que vão poder ter a vantagem da restrição orçamentária ilimitada se forem muito importantes, e elas não são tímidas para explorar essa oportunidade. Conforme um banqueiro estrangeiro contou em reportagem para o *Wall Street Journal* em meio à crise da dívida do Terceiro Mundo nos anos 80: "Nós, banqueiros estrangeiros, somos a favor do livre mercado quando o objetivo é ganhar dinheiro, e acreditamos no Estado para nos socorrer quando perdemos dinheiro."⁴

Por sua vez, houve vários socorros do Estado a empresas grandes do setor

privado, prestados por governos reconhecidamente favoráveis ao livre mercado. No final dos anos 70, a indústria naval sueca falida foi recuperada, por meio de sua nacionalização, por seu primeiro governo de direita em 44 anos, embora esse tenha chegado ao poder com a finalidade de reduzir o tamanho do Estado. No início dos anos 80, a fabricante de automóveis Chrysler tinha problemas e foi recuperada pela administração republicana de Ronald Reagan, que, na ocasião, estava na vanguarda das reformas de mercado neoliberais. Diante da crise financeira em 1982, decorrente de uma liberalização financeira mal planejada, o governo chileno recuperou todo o setor bancário com dinheiro público. Esse era o governo do general Pinochet, que tomou o poder em um *golpe* sangrento em nome da defesa do livre mercado e da propriedade privada.

O argumento neoliberal contra os empreendimentos públicos acaba também sendo questionado pelo fato de que há várias empresas públicas em bom funcionamento na vida real. Muitas delas são empresas de nível de excelência mundial. Permita-me falar das mais importantes.

HISTÓRIAS DE SUCESSO DA PROPRIEDADE ESTATAL

A Singapore Airlines é uma das empresas aéreas mais reconhecidas no mundo. Normalmente votada como a empresa aérea favorita do mundo, ela é eficiente e amigável. Ao contrário da maioria das outras empresas do setor, ela nunca teve uma perda financeira em seus 35 anos de história.

A empresa aérea é um empreendimento estatal, com 57% controlados pela Temasek, a empresa holding cujo único acionista é o ministro das Finanças de Cingapura. Temasek Holdings detém o direito de controle^{*} (normalmente a ação majoritária) em um conjunto de outros empreendimentos altamente eficientes e lucrativos, denominados GLCs (Government-Linked Companies — empresas ligadas ao governo). As GLCs não operam apenas nas indústrias de "serviços públicos", como telecomunicações, energia e transporte. Elas também operam em áreas de propriedade do setor privado na maioria dos outros países, como semicondutores, navios, engenharia e bancos.⁵ O governo de Cingapura também ocupa assentos nos Conselhos Estatutários (Statutory Boards), que gerem certos bens e serviços vitais. Quase todas as terras do país são de propriedade do Estado e em torno de 85% das casas são fornecidas pelo Housing and Development Board (Conselho da Habitação e Desenvolvimento). O Economic Development Board (Conselho do

Desenvolvimento Econômico) desenvolve parques industriais, incuba novas empresas e fornece serviços de consultoria em negócios.

O setor público de Cingapura é duas vezes maior que o da Coreia, quando medido em termos de sua contribuição à produção nacional. Quando medido em termos de sua contribuição ao investimento nacional total, ele é cerca de três vezes maior.⁶ O setor público da Coreia é, por sua vez, cerca de duas vezes maior que o da Argentina e cinco vezes maior que o das Filipinas, em função de sua parcela na renda nacional.⁷ Ainda se acredita que ambos os países, Argentina e Filipinas, quebraram por conta da intervenção excessiva do Estado na economia, enquanto Coreia e Cingapura são países enaltecidos como histórias de sucesso do desenvolvimento econômico conduzido pelo setor privado.

A Coreia também apresenta outro exemplo dramático de um empreendimento público de sucesso na forma de fabricante de aço (agora privatizado), a POSCO (Pohang Iron and Steel Company).⁸ O governo coreano solicitou ao Banco Mundial, no final dos anos 60, um empréstimo para construir sua primeira usina de aço moderna. O banco o rejeitou porque o projeto não era viável. Foi uma decisão razoável. Naquela época, as maiores exportações do país eram peixe, equipamentos baratos, perucas e compensados de madeira. A Coreia não tinha depósitos das duas matérias-primas essenciais — minério de ferro e carvão. Além disso, a Guerra Fria significava que o país não podia importá-los da China comunista. Eles teriam de ser trazidos da Austrália. E, para completar, o governo coreano propôs iniciar o negócio como uma empresa pública. Poderia haver fórmula mais perfeita para um desastre? Mas, após 10 anos do início da produção, em 1973 (o projeto foi financiado por bancos japoneses), a empresa se tornou uma das produtoras de aço mais eficientes do planeta e, hoje, é a terceira maior do mundo. A experiência de Taiwan com empreendimentos estatais foi ainda mais extraordinária. A ideologia econômica oficial de Taiwan é a chamada "Princípios das Três Pessoas", do dr. Sun Yat-Sen, fundador do Partido Nacionalista (*Kuomintang*) que projetou o milagre econômico de Taiwan.¹⁰ Esses princípios ditam que as indústrias-chave poderiam ser do Estado. Como resultado, Taiwan tem um grande setor público. Durante os anos 60 e 70, ele respondeu por 16% do produto nacional. Muito pouco foi privatizado até 1996. Mesmo após a "privatização" de muitos empreendimentos públicos em 1996, o governo de Taiwan ainda retém a participação do controle sobre eles (em média, 35,5%) e indica 60% dos diretores de seus quadros de controle. A estratégia de

Taiwan foi deixar o setor privado crescer por meio da criação de um ambiente econômico bom (incluindo-se a oferta de insumos baratos e de boa qualidade pelos empreendimentos públicos) e não se importando muito com a privatização.

Nas últimas três décadas de sua ascendência econômica, a China tem adotado uma estratégia similar à de Taiwan. Todos os empreendimentos industriais chineses eram de propriedade do Estado sob o comunismo de Mao. Agora, o setor público da China responde apenas por algo em torno de 40% da produção industrial.¹¹ Durante os últimos 30 anos da reforma econômica, alguns empreendimentos públicos menores foram privatizados com o slogan do *zhuada fangxiao* (apoderar-se das grandes, deixar as pequenas). Mas a queda da parcela da propriedade do Estado tem ocorrido principalmente por conta do crescimento do setor privado. Os chineses também têm tido sucesso com um tipo de empreendimento baseado na forma híbrida da propriedade, chamado TVEs (Township and Village Enterprises — empreendimentos municipais e em vilas). Esses empreendimentos são principalmente de propriedade das autoridades locais, mas, em geral, operam como se fossem de propriedade das figuras políticas locais poderosas.

Não é apenas no Leste asiático que encontramos bons empreendimentos públicos. Os sucessos econômicos de várias economias européias como Áustria, Finlândia, França, Noruega e Itália após a Segunda Guerra Mundial foram alcançados com setores que tinham empresas públicas muito grandes pelo menos até os anos 80. Na Finlândia e, especialmente, na França, o setor público estava na vanguarda da modernização tecnológica. Na Finlândia, os empreendimentos públicos lideraram a modernização tecnológica da silvicultura, mineração, aço, equipamentos de transporte, maquinário para papel e indústrias químicas.¹² O governo finlandês deixou seu direito de controle em apenas alguns desses empreendimentos, mesmo após as privatizações recentes. No caso da França, o leitor poderá se surpreender ao saber que muitos nomes franceses como Renault (automóveis), Alcatel (equipamentos de telecomunicações), St Gobain (vidros e outros materiais de construção), Usinor (aço; fundida com a Arcelor, que agora é parte da Arcelor-Mittal, o maior fabricante de aço do mundo), Thomson (eletrônicos), Thales (eletrônicos de defesa), Elf Aquitaine (petróleo e combustíveis), Rhone-Poulenc (medicamentos; fundida com a empresa alemã Hoechst para formar a Aventis, que agora é parte da Sanofi-Aventis), eram todas empresas públicas.¹³ Essas empresas lideraram a modernização tecnológica do país e o

desenvolvimento industrial sob a propriedade do Estado até sua privatização em vários pontos entre 1986 e 2000.¹⁴

Os empreendimentos públicos com bons resultados também são encontrados na América Latina. A empresa de petróleo brasileira de propriedade estatal, Petrobras, é uma empresa de nível mundial, com liderança em tecnologia. A Embraer (Empresa Brasileira de Aeronáutica), fabricante brasileira de "jatos regionais" (aviões a jato de vôos de curta distância), também se tornou uma empresa de nível mundial de propriedade estatal. Agora, a Embraer é a maior produtora mundial de jatos regionais e a terceira maior empresa fabricante de aviões de qualquer tipo, exceto o Airbus e o Boeing. Ela foi privatizada em 1994, mas o governo brasileiro ainda tem a *golden share* (1% do capital), que lhe permite vetar certas decisões a respeito das vendas de aviões militares e transferência de tecnologia para países estrangeiros.¹⁵

Se há muitos empreendimentos públicos de sucesso, por que ouvimos muito pouco sobre eles? Isso acontece, em parte, por conta da natureza das reportagens, sejam elas jornalísticas ou acadêmicas. Os jornais tendem a relatar coisas ruins — guerras, desastres naturais, epidemias, fome, crimes, falências etc. Embora seja natural e necessário que os jornais foquem nesses eventos, o hábito jornalístico tende a apresentar ao público a visão mais deprimente do mundo. No caso das empresas públicas, os jornalistas e acadêmicos normalmente as investigam apenas quando as coisas vão mal — ineficiência, corrupção ou negligência. As empresas públicas de boa performance atraem relativamente pouca atenção, do mesmo modo que um dia de paz e produtivo na vida do "cidadão padrão" não produz notícias de primeira página nos jornais.

Há outra razão, talvez a mais importante, para a insuficiência das informações positivas sobre as empresas estatais. O surgimento do neoliberalismo durante as duas últimas décadas tornou a propriedade pública tão impopular na mente pública que mesmo as empresas públicas de sucesso tentam desconectar sua imagem do Estado. A Singapore Airlines não divulga o fato de que é propriedade do Estado. A Renault, a POSCO e a Embraer — agora todas privatizadas — tentam omitir, até mesmo esconder o fato de que se tornaram empresa de nível mundial sob a propriedade estatal. A propriedade parcial do Estado é particularmente abafada. Por exemplo, poucas pessoas sabem que a província da Baixa Saxônia (*Niedersachsen*), com o controle de 18,6%, é o maior acionista da fabricante de carros alemã Volkswagen.

Mas a impopularidade da propriedade do Estado não decorre total ou principalmente do poder da ideologia neoliberal. Há muitas empresas estatais no mundo que não estão tendo bons resultados. Meus exemplos de empresas públicas de alto desempenho não tem por objetivo distrair a atenção do leitor em relação às companhias públicas e que tem performance ruim. Eles mostram simplesmente que não há nada de "inevitável" no baixo desempenho dessas empresas públicas e que melhorar sua performance não implica necessariamente privatização.

O CASO DA PROPRIEDADE DO ESTADO

Mostrei que todos os motivos citados como causas da performance ruim das empresas estatais também se aplicam a grandes empresas do setor privado de propriedade distribuída, e, às vezes, na mesma intensidade. Meus exemplos também mostram que existem vários empreendimentos públicos que têm obtido resultados muito bons. Mas esta ainda não é toda a história. A teoria econômica mostra que existem circunstâncias nas quais os empreendimentos públicos são superiores às empresas do setor privado.

Uma circunstância nesse sentido é o fato de os investidores do setor privado se recusarem a financiar um investimento por causa da incerteza em relação à sua viabilidade no longo prazo; porque pensam que o projeto pode ser muito arriscado. Os mercados de capitais de alta liquidez têm um viés inerente para ganhos no curto prazo e não gostam de projetos arriscados e de grande escala com períodos de gestação longos. Se o mercado de capitais é excessivamente cauteloso em financiar um projeto que pode ser viável (isso é conhecido como "falha do mercado de capitais" nas economias), o Estado pode fazê-lo ao decidir investir na construção de uma empresa pública.

As falhas do mercado de capitais são mais acentuadas nos primeiros estágios do desenvolvimento, quando os mercados de capitais são menos desenvolvidos e seu conservadorismo é acentuado. Então, historicamente, os países têm recorrido a essa opção com mais frequência nos primeiros estágios de seu desenvolvimento, conforme mencionei no Capítulo 2. No século XVIII, no reinado de Frederico, o Grande (1740-86), a Prússia implantou uma quantidade de "fábricas-modelo" em indústrias como a têxtil (sobretudo do linho), metais, armamentos, porcelana, seda e refinamento de açúcar.¹⁶ Rivalizando a Prússia em seu modelo, o Estado japonês de Meiji estabeleceu fábricas-modelo de propriedade do Estado em várias indústrias no início do

século XIX. Incluíam-se fábricas nos setores naval, do aço, mineração, têxteis (algodão, lã e seda) e de armamentos.¹⁷ O governo japonês privatizou esses empreendimentos logo após serem estabelecidos, mas alguns continuavam sendo fortemente subsidiados mesmo após a privatização — em especial, as fábricas da indústria naval. A fabricante de aço coreana POSCO é o caso mais moderno e mais dramático de estabelecimento de uma empresa pública por conta de uma falha no mercado de capitais. A lição geral é clara: os empreendimentos públicos são estabelecidos para dar início rápido ao capitalismo, não para substituí-lo, como normalmente se acredita.

Os empreendimentos públicos também podem ser ideais onde existe "monopólio natural". Isso se refere à situação em que as condições tecnológicas e de escala definem que a existência de apenas um produtor é o caminho mais eficiente para servir o mercado. Eletricidade, água, combustíveis, estradas de ferro e linhas telefônicas terrestres são exemplos de monopólios naturais. Nessas indústrias, o principal custo de produção é a construção do canal de distribuição, e, portanto, o custo unitário da provisão diminui quando um número grande de clientes que usam o serviço da rede aumenta. A presença de muitos produtores — cada um com sua rede própria de, por exemplo, dutos de água — aumentaria o custo unitário do suprimento de cada residência. Historicamente, essas indústrias nos países desenvolvidos sempre começaram com vários produtores pequenos concorrendo, os quais, depois, eram consolidados em grandes monopólios regionais ou nacionais (e então nacionalizados).

Quando há um monopólio natural, o produtor pode cobrar o que quiser, pois os consumidores não dispõem de nenhum outro produtor. Mas não é apenas uma questão do tipo produtor "explorando" o consumidor. Essa situação também gera uma perda social da qual nem mesmo o produtor monopolista pode apropriar-se — conhecida como "ineficiência alocativa" no jargão técnico^{**} — Nesse caso, pode ser economicamente mais eficiente para o governo assumir a atividade em questão e operacionalizá-la, produzindo uma quantidade social ótima.

O terceiro motivo para o governo criar empresas públicas é a igualdade de acesso entre os cidadãos. Por exemplo, se fossem atribuídos alguns serviços a empresas do setor privado, as pessoas que vivem em áreas remotas poderiam ter o acesso negado a serviços vitais como correios, água e transporte — o custo de enviar uma carta para o endereço de uma área montanhosa remota da Suíça é muito maior do que para um endereço em Genebra. Se a empresa que

enviou a carta estivesse apenas interessada no lucro, aumentaria o preço da remessa da carta para as áreas de montanha, forçando os residentes a reduzir seu uso do serviço postal, ou poderia deixar de prestar o serviço. Se o serviço em questão é vital para todos os cidadãos, o governo pode decidir assumir a atividade por meio de uma empresa pública, mesmo que isso signifique perder dinheiro no processo.

Todas as razões para se ter uma empresa pública podem ser, e têm sido, conduzidas por esquemas em que os empreendimentos privados operam sob algumas combinações de regulamentação do governo e ou esquemas de impostos e subsídios. Por exemplo, o governo pode financiar (por intermédio de um banco do governo, por exemplo) ou subsidiar (sem contar com a receita tributária) os empreendimentos privados assumindo um investimento arriscado e de longo prazo que pode ser benéfico ao desenvolvimento econômico do país, mas que o mercado de capitais não está disposto a financiar. Ou o governo pode licenciar empresas do setor privado para operar em indústrias de monopólio natural e regular os preços que elas podem cobrar, assim como a quantidade que produzem. Ele pode licenciar empresas do setor privado que forneçam serviços essenciais (por exemplo, correios, ferrovias, água) em condição de fornecer o "acesso universal". Portanto, pode até parecer que as empresas públicas não são mais necessárias.

Mas a regulamentação e/ou os subsídios são soluções mais difíceis de administrar do que as empresas públicas, particularmente para os governos dos países em desenvolvimento. Os subsídios demandam receitas tributárias em primeiro lugar. A arrecadação tributária parece ser a alternativa correta, mas não é fácil. Ela requer a capacidade de obter e processar informações, calcular os impostos necessários e detectar e punir os sonegadores. Mesmo hoje nos países ricos, foi necessário muito tempo para se viabilizarem essas possibilidades, como a história nos mostra.¹⁸ Os países em desenvolvimento têm habilidades limitadas para arrecadar impostos e, conseqüentemente, usar subsídios no sentido da superação das limitações dos mercados. Conforme apontei no Capítulo 3, essa dificuldade foi agravada recentemente pela redução das receitas de tarifas decorrentes da liberalização do comércio — especialmente nos países mais pobres que têm grande dependência das receitas de tarifas em seus orçamentos de governo. A boa regulamentação parece difícil mesmo nos países mais ricos, que têm reguladores sofisticados comandando recursos amplos. A privatização das ferrovias inglesas foi confusa em 1993, resultando na renacionalização *de facto* das linhas de trem em 2002; assim também a falha da desregulamentação da eletricidade na

Califórnia, que resultou no infame blecaute de 2001. Ambos são exemplos bem evidentes desse quadro.

Os países em desenvolvimento são ainda mais deficientes em sua capacidade de traçar boas regras regulatórias e lidar com as manobras legais e os lobbies políticos feitos pelas empresas reguladas que são normalmente subsidiárias de *joint ventures* de grandes empresas de países ricos. O caso da Maynilad Water Services — um consórcio francês-filipino que passou a explorar o fornecimento de água para aproximadamente a metade de Manila em 1997, e que recebeu o destaque do Banco Mundial como uma história de sucesso das privatizações — é bem instrutivo a esse respeito. Apesar de ter assegurado, por meio de um lobby habilidoso, uma série de aumentos de tarifas que não eram permitidos formalmente nos termos do contrato original, a Maynilad não honrou o contrato quando o regulador se recusou a garantir outro aumento de tarifa em 2002.¹⁹

Em geral, os empreendimentos públicos são soluções mais práticas do que o sistema de subsídios e regulamentações dos produtores do setor privado, especialmente nos países em desenvolvimento que não têm estruturas tributárias e regulatórias. Eles não apenas podem ter bons resultados (e, em vários casos, têm tido), como em certas circunstâncias podem ser superiores aos resultados das empresas do setor privado.

AS ARMADILHAS DA PRIVATIZAÇÃO

Conforme comentei, as principais causas da ineficiência das empresas públicas — o problema do agente-principal, o problema do carona e a restrição orçamentária limitada — não ocorrem somente nos empreendimentos públicos. As empresas grandes do setor privado com a propriedade distribuída também sofrem do problema do agente-principal e do problema do carona. Então, nessas duas áreas, as formas de propriedade são importantes, mas a divisão crítica não está entre a propriedade pública e a propriedade privada — está entre as propriedades concentrada e distribuída. No caso da restrição orçamentária ilimitada, podemos argumentar que a diferença entre a propriedade do Estado e a propriedade privada é maior, mas, mesmo aqui, ela não é absoluta. Conforme vimos, as empresas do setor privado politicamente importantes também podem obter ajuda financeira do governo, enquanto as empresas públicas podem ser, e às vezes têm sido, sujeitas a restrições orçamentárias pesadas, incluindo-se a mudança

administrativa e a sanção extrema de sua liquidação.

Se a propriedade pública em si não é totalmente — ou pelo menos predominantemente — a causa principal dos problemas com as empresas públicas, mudar seu status de propriedade — ou seja, sua privatização — não é exatamente o caminho para a solução dos problemas. Acima de tudo, a privatização tem muitas armadilhas.

O primeiro desafio é a venda dos empreendimentos corretos. Seria uma péssima idéia vender os empreendimentos públicos com monopólios naturais ou aqueles que fornecem serviços essenciais, especialmente quando a capacidade regulatória do Estado é fraca. Mas mesmo quando se vendem empreendimentos em que a propriedade pública não é necessária, verificase um dilema. O governo normalmente quer vender as empresas de pior performance — exatamente aquelas que interessam menos aos compradores potenciais. No entanto, para gerar interesse do setor privado por uma empresa pública de baixa performance, o governo deve investir pesado nela e/ou reestruturá-la. Mas, se sua performance pode ser melhorada sob a propriedade do Estado, então por que privatizá-la totalmente? Portanto, a menos que seja politicamente impossível reestruturar uma empresa pública sem um comprometimento forte do governo em favor da privatização, muitos de seus problemas podem ser resolvidos sem a privatização.²⁰

Além disso, a empresa privatizada deveria ser vendida ao *preço correto*. Vendê-la ao preço correto é a obrigação do governo, uma vez que ele é o garantidor dos ativos dos cidadãos. Se o governo a vende a um preço muito baixo, está transferindo a riqueza pública para o comprador. Isso gera uma questão distributiva importante. Além disso, se a riqueza transferida for para um comprador de fora do país, haverá uma perda da riqueza nacional. Isso ocorre com mais frequência quando o comprador está no exterior, mas os cidadãos do país da empresa também podem esconder o dinheiro fora do país, se houver um mercado de capitais aberto, como no caso dos "oligarcas" russos do período de privatização pós-comunismo na Rússia.

Para obter o preço correto, o programa de privatização deve ser feito na *escala* e no *tempo corretos*. Por exemplo, se um governo tenta vender vários empreendimentos em um período de tempo relativamente curto, isso afetará adversamente seus preços. Essa "venda relâmpago" enfraquece o poder de barganha do governo, piorando os lucros que ele recebe: isso foi o que aconteceu em vários países da Ásia após a crise financeira de 1997. Além

disso, dadas as flutuações do mercado de ações, é importante privatizar apenas quando as condições do mercado de ações são boas. Nesse sentido, é uma má idéia estabelecer um prazo limite rígido para a privatização, fator em que o FMI normalmente insiste e que alguns governos também adotam voluntariamente. Esse prazo limite força o governo a privatizar, independentemente das condições de mercado.

Mais importante ainda é vender as empresas públicas aos compradores certos. Se a privatização ajudar o futuro econômico do país, as empresas públicas devem ser vendidas para as pessoas que têm a habilidade de melhorar sua produtividade no longo prazo. Isso parece óbvio, mas não é o que normalmente é feito. A não ser que o governo exija que o comprador tenha uma trajetória de competência na indústria (como alguns países têm feito), a empresa pode ser vendida para aqueles que são bons em engenharia financeira, em vez de gerenciar o empreendimento em questão.

Mais importante que isso: as empresas públicas normalmente são vendidas de forma corrupta às pessoas que não têm competência para gerenciá-las — ativos de propriedade do Estado em grande quantidade foram transferidos de forma corrupta para a nova "oligarquia" na Rússia após a queda do comunismo. Em vários países em desenvolvimento, os diversos processos de privatização também foram conduzidos por meio de corrupção, com uma grande parte dos lucros potenciais indo parar nos bolsos de algumas pessoas que tinham informações sigilosas, em vez de ter ido para os cofres do listado. As transferências por meio da corrupção ocorrem ilegalmente, às vezes acompanhadas de suborno. Mas também podem ser feitas legalmente, por exemplo, quando pessoas influentes do governo agem como consultores e cobram preços altos por seu trabalho no processo.

Isso é irônico, dado que um argumento freqüente contra as empresas públicas é que elas estão impregnadas de corrupção. No entanto, o fato lamentável é que um governo que não consegue controlar ou eliminar a corrupção em suas empresas estatais não desenvolverá, de uma hora para outra, a capacidade de evitá-la quando as estiver privatizando. Por sua vez, os oficiais corruptos tem incentivos para a privatização a todo custo, por que isso significa que eles não tem de compartilhar os subornos com seus sucessores e podem "assimilar" todas as fontes de suborno futuras (por exemplo, subornos que os gestores das empresas públicas podem obter dos fornecedores de insumos). Também é possível considerar que a privatização não irá, necessariamente, reduzir a corrupção, uma vez que as empresas do setor privado também podem ser

corruptas (ver o Capítulo 8).

A privatização dos monopólios naturais ou dos serviços essenciais também falhará se eles não estiverem sujeitos ao *regime regulatório correto* posteriormente. Quando as empresas estatais são monopólios naturais, a privatização sem o regimento regulatório apropriado por parte do governo pode substituir os monopólios ineficientes mas restritos (politicamente) por monopólios privados ineficientes e irrestritos. Por exemplo, a venda do sistema de água de Cochabamba na Bolívia para a empresa americana Bechtel, em 1999, resultou na multiplicação pelo triplo do preço das taxas de água, o que resultou em tumultos que foram controlados durante a renacionalização da empresa.²¹ Quando o governo argentino privatizou parcialmente as estradas em 1990, ao dar aos contratados o direito de cobrar pedágio em troca de sua manutenção, "os contratados que controlavam a estrada lideraram protestos em uma estrada popular para a praia, com a construção de barreiras de terra, para forçar os motoristas a passar por seus pedágios. E, após os viajantes terem reclamado contra o desvio para outra estrada, os contratados estacionaram uma fileira de carros de pelotão falsificados próximo a cabines de pedágio para dar a aparência de que se tratava de apoio da polícia".²² Ao falar da privatização da empresa pública de telefonia mexicana, a Telmex, em 1989, um estudo do Banco Mundial concluiu que "a privatização da Telmex, com seu regime regulatório do preço da tarifa, teve o resultado de 'tributar' os consumidores — um grupo difuso e desorganizado — e então distribuiu os ganhos entre grupos mais definidos; acionistas (estrangeiros), empregados e o governo".²³

O problema da falta de regulamentação adequada é especialmente severo no nível do governo local. Em nome da descentralização política e de "levar os fornecedores de serviços para perto da população", o Banco Mundial e os governos donatários recentemente atuaram no sentido de desfazer empresas públicas em unidades menores no âmbito geográfico, deixando, portanto, a função regulatória para as autoridades locais. Isso parece muito bom no papel, mas tem de fato resultado em vácuos regulatórios.²⁴

TANTO FAZ SE O GATO É PRETO OU BRANCO

A questão da gestão dos empreendimentos públicos é complexa. Existem bons empreendimentos públicos e existem empreendimentos públicos ruins.

Mesmo para um problema similar, a propriedade pública pode ser a solução correta em um contexto, e não em outro. Muitos problemas das empresas públicas também afetam as empresas grandes do setor privado com a propriedade pulverizada. Às vezes, a privatização funciona bem, mas também pode ser a receita para o desastre, especialmente nos países em desenvolvimento que não têm a estrutura regulatória necessária. Mesmo quando a privatização é a solução correta, pode ser difícil conduzi-la corretamente na prática.

É claro que dizer que o cenário é complexo não significa que "nada funciona". Há várias lições gerais que podemos extrair da teoria econômica e dos exemplos da vida real. Os empreendimentos de setores que são monopólios naturais, setores que envolvem grandes investimentos e risco alto e empreendimentos que fornecem serviços essenciais deveriam ser administrados por empresas públicas, a não ser que o governo elevasse muito a carga tributária e/ou utilizasse a estrutura regulatória. Tudo o mais constante, há uma necessidade maior das empresas públicas nos países em desenvolvimento do que nos países desenvolvidos, uma vez que os primeiros têm seus mercados de capitais insuficientemente desenvolvidos e estruturas regulatória e tributária fracas. Privatizar empreendimentos politicamente importantes por intermédio da venda pulverizada de ações não resolverá os problemas de base que resultam na baixa performance das empresas públicas, porque a nova empresa privatizada terá mais ou menos os mesmos problemas de quando estava sob a propriedade do Estado. Quando ocorre a privatização, deve haver o cuidado de se vender o empreendimento certo pelo preço certo ao comprador certo, e depois sujeitar o empreendimento ao regime regulatório certo — se isso não for feito, a privatização não irá funcionar, mesmo nas indústrias que não favorecem naturalmente a propriedade pública.

A performance das empresas públicas pode normalmente ser melhorada sem a privatização. Uma coisa importante a se fazer é rever criticamente as metas dos empreendimentos e estabelecer prioridades claras entre elas. Em geral, cabe às empresas públicas atender a muitas metas — como metas sociais (por exemplo, ações em favor das mulheres e das minorias), geração de empregos e industrialização. Não há nada de errado com o fato de os empreendimentos públicos atenderem a muitas metas, mas o que essas metas são e qual é sua prioridade relativa são elementos que devem estar muito claros.

O sistema de monitoramento também pode ser melhorado. Em vários países,

as empresas públicas são monitoradas por múltiplas agências, o que significa que elas não são exatamente supervisionadas por nenhuma agência particular ou que existe uma força muito violenta de supervisão que desestrutura a gestão do dia-a-dia — por exemplo, a empresa pública Korean Electricity Company teve em seus relatórios oito inspeções do governo, que duraram 108 dias, apenas em 1981. Em casos assim, pode ser útil se as responsabilidades de monitoramento forem consolidadas em uma única agência (como eram na Coreia, em 1984).

O aumento da concorrência também pode ser importante para a melhora da performance das empresas públicas. Nem sempre é bom ter mais concorrência. Mas concorrência é sempre o melhor caminho para melhorar a performance da empresa.²⁵ Os empreendimentos públicos que não são monopólios naturais podem concorrer facilmente com as empresas do setor privado, tanto no mercado interno quanto no mercado de exportações. Pode-se ver isso em vários casos de gestão de empresas públicas. Por exemplo, na França, a Renault (totalmente de propriedade do Estado até 1996 hoje conta com 30% de controle por parte do Estado) deparou-se com a concorrência direta da empresa privada Peugeot-Citroën, e também com produtores estrangeiros. Mesmo quando eram monopólios virtuais em seus mercados domésticos, empresas públicas como Embraer e POSCO tinham a exigência de exportar e, portanto, tinham de concorrer internacionalmente. Além disso, onde quer que seja possível, a concorrência pode aumentar ao se implantar outra empresa pública.²⁶ Por exemplo, em 1991, a Coreia do Sul abriu uma nova empresa pública, a Dacom, especializada em chamadas internacionais, cuja concorrência com a empresa pública monopolista já existente, a Korea Telecom, contribuiu muito para o aumento da eficiência e a qualidade do serviço nos anos 90. É claro que muitas das empresas públicas estão em setores em que há um monopólio natural, em que o aumento da concorrência na indústria é impossível ou socialmente improdutivo. Mas, mesmo nesses setores, algum grau de concorrência pode ser introduzido com o auxílio de algumas indústrias de "vizinhança" (linhas aéreas *versus* ferrovias).²⁷

Concluindo: não existe regra rígida nem rápida que leve ao sucesso de uma empresa pública. Portanto, quando se trata de gestão de uma empresa pública, precisamos da atitude pragmática encontrada no lema famoso do ex-líder chinês Deng Xiao-ping: "Não importa se o gato é branco ou preto, o que importa é que ele cace os ratos."

NOTAS DE RODAPÉ — CAPÍTULO 5

*. Não há uma definição comum sobre o que é o direito de controle das ações de um empreendimento. Uma holding de poucos como 15% poderia dar ao acionista o controle efetivo sobre um empreendimento, dependendo de sua estrutura. Mas, normalmente, uma holding de aproximadamente 30% é considerada com direito de controle.

**. O argumento é técnico, mas explicarei sua idéia principal. Em um mercado competitivo, os produtores não têm a liberdade de estabelecer o preço, uma vez que um rival pode baixá-los até o ponto em que diminuir mais resulta numa perda. Mas a empresa monopolista pode decidir o preço que cobrará variando a quantidade que produz, de modo que ela produzirá até a quantidade em que seu lucro é maximizado. Esse nível de produção é, em circunstâncias normais, mais baixo do que a produção socialmente ótima, que ocorre quando o preço máximo que o consumidor está disposto a pagar é o mesmo que o preço mínimo que o produtor necessita para não perder dinheiro. Quando a quantidade produzida é menor que a quantidade socialmente ótima, significa que não se está atendendo a alguns consumidores que estão perfeitamente dispostos a pagar mais que o preço mínimo que o produtor quer, mas que não querem arcar com o preço no qual a empresa monopolista pode maximizar seu lucro. O desejo não-correspondido daqueles consumidores não-atendidos é essencialmente o custo social do monopólio.

[1]. Os direitos de propriedade não devem ser direitos de propriedade *privada*, conforme é implicitamente considerado por várias pessoas que enfatizam a regra dos direitos de propriedade. Há vários direitos de propriedade *comuns* que funcionam bem. Muitas comunidades rurais de todo o mundo tem direitos de propriedade comunal que regulam efetivamente o uso de recursos comuns (por exemplo, a produção de madeira e a pesca) para evitar sua superexploração. Um exemplo mais moderno são os softwares de computadores de fonte aberta, como o Linux, em que os usuários são motivados a melhorar o produto, mas são proibidos de usar o produto melhorado em seu benefício pessoal.

[2]. Falando estritamente, uma restrição branda de orçamento não é um problema por causa da propriedade *per se*. Tudo o que é necessário para "torná-la mais pesada" é punir a gestão pouco rigorosa, que pode ser feita mesmo sob a propriedade do Estado. Além disso, as restrições brandas de orçamento sozinhas não tornam os administradores do empreendimento

preguiçosos. Por que? Se os administradores profissionais (se eles estão gerindo uma empresa pública ou um empreendimento privado) sabem que serão severamente punidos por causa da gestão inadequada (por exemplo, terão seus salários diminuídos ou mesmo perderão seus empregos), eles não terão incentivo para fazer uma má gestão (considerando-se, é claro, o conhecido problema do agente principal). Se eles forem punidos por causa da má gestão, o fato de que sua empresa sobrevive graças à garantia do governo não acontece nem aqui nem lá para eles. Então, mesmo que as restrições brandas do governo sejam mais direcionadas para as empresas públicas por conta de seu tipo de propriedade, a principal causa do problema são os incentivos aos administradores das empresas públicas, e não as restrições brandas do orçamento. Se este é o caso, a privatização não mudará a performance dos empreendimentos em questão. Para mais discussão, veja H-J. Chang (2000), "The Hazard of Moral Hazard — Untangling the Asian Crisis", *World Development*, vol. 28, no. 4.

[3]. T. Georgakopolous, K. Prodromidis, & J. Loizides (1987), "Public Enterprises in Greece", *Annals of Public and Cooperative Economics*, vol. 58, n. 4.

[4]. *The Wall Street Journal*, 24 de maio de 1985, conforme citado em J. Koddick (1988), *The Dance of the Millions: Latin America and the Debt Crisis* (Latin America Bureau, Londres), p. 109.

[5]. Temasek Holdings tem a maioria das ações nos seguintes empreendimentos: 100% da Singapore Power (eletricidade e combustíveis) e da PSA International (transporte marítimo), 67% da Neptune Orient Lines (indústria naval), 60% da Chartered Semiconductor Manufacturing (semicondutores), 56% da SingTel (telecomunicações), 55% da SMRT (serviços em ferrovias, ônibus e de táxi), 55% da Singapore Technologies Engineering (engenharia) e 51% das SembCorp Industries (engenharia). Ela também tem o controle das ações dos seguintes empreendimentos: 32% da SembCorp Marine (indústria naval) e 28% do DBS (o maior banco de Cingapura). Veja H-J. Chang (2006), *Public Investment Management*, National Development Strategy Policy Guidance Note, United Nations DESA (Department of Economic and Social Affairs) e UNDP (United Nations Development Program), Box 1.

[6]. De acordo com um relatório conhecido do Banco Mundial sobre as empresas públicas, a parcela média das empresas do setor público no PNB nos 40 países em desenvolvimento relatados era de 10,7% entre 1978 e 1991.

O dado correspondente da Coreia era 9,9%. Veja World Bank (1995), *Bureaucrats in Business* (Oxford University Press, Nova York), Tabela A.1. Infelizmente, o relatório do Banco Mundial não forneceu o dado de Cingapura. No entanto, o Singapore Government's Department of Statistics estimou que as empresas relacionadas ao governo contavam 12,9% do PNB em 1998, com o setor público não-relacionado ao governo (como os Statutory Boards) contando outros 8,9%, dando um total de 21,8%. O Department of Statistics definiu as empresas relacionadas ao governo como as empresas nas quais o governo tem a propriedade efetiva de 20% ou mais. Para as fontes, veja Chang (2006), Box 1.

[7]. De acordo com o Banco Mundial (1995), Tabela A.1, a parcela do setor de empresas públicas no PNB entre 1978 e 1991 era 4,7% na Argentina e 1,9% nas Filipinas.

[8]. Para mais detalhes sobre o POSCO, veja Chang, (2006), Box 2.

[9]. Chang (2006), Box 3. *Nota desta edição digital: no exemplar em papel de onde este material foi digitalizado (1ª edição) não consta a nota 9 no corpo do texto, não sendo possível estimar sua localização.*

[10]. Os três princípios são os do *minzu* (nacionalismo), *minquan* (poder da população ou democracia) e *minsheng* (estilo de vida das pessoas).

[11]. http://www.economywatch.com/world_economy/china/structure-of-economy.html.

[12]. J. Willner (2003), "Privatisation and State Ownership in Finland", CESifo Working Paper, n. 1012, agosto de 2003, Ifo Institute for Economic Research, Munique.

[13]. M. Berne & G Pogorel (2003), "Privatisation Experiences in France", paper apresentado na CESifo Conference on Privatisation Experiences nos Estados Unidos, Cadenabbia, Itália, novembro de 2003.

[14]. A história da privatização da Renault é típica do processo de privatização francês. A Renault foi primeiramente estabelecida como uma empresa privada em 1898. ela foi nacionalizada em 1945 por ter sido "o instrumento do inimigo" — seu proprietário, Louis Renault, era um colaborador nazista. Em 1994, o Estado francês começou a vender as ações, mas manteve a parte de 53%. Em 1996, abdicou de parte das ações, reduzindo

sua parte para 46%. No entanto, 11% das ações foram vendidas para o que o website da empresa chama de "o núcleo estável dos principais acionistas", muitos dos quais insituições financeiras parcialmente controladas pelo Estado francês. Desde então o governo francês tem reduzido gradualmente a sua parte para 15,3% (como em 2005), mas ainda permanece como a maior acionista individual. Além disso, uma parte importante dessa redução da parcela do governo francês é explicada pela aquisição, em 2002, de 15% das ações da Renault pela Nissan, que formou uma aliança com a Renault em 1999. Desde que a Renault passou a ter o controle acionário (primeiro 35%, e agora 44%) sobre a Nissan desde 1999, o Estado francês de fato controla 30% das ações da Renault, tornando-se a força dominante na Renault. Veja Chang (2006), Box 2.

[15]. Chang (2006), Box 2.

[16]. W. Henderson (1963), *Studies in the Economic Policy of Frederick the Great* (Frank Cass, Londres), pp. 136-152.

[17]. Veja T. Smith (1955), *Political Change and Industrial Development in Japan: Government Enterprise, 1868-1880* (Stanford University Press, Stanford) e G. C. Allen (1981), *A Short Economic History of Modern Japan*, 4a. edição (Macmillan, Londres e Basingstoke), para maiores detalhes.

[18]. Veja H-J. Chang (2004), *Chutando a escada: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica* (Editora Unesp, São Paulo), p. 101 do original.

[19]. T. Kessler & N. Alexander (2003), 'Assessing the Risks in the Private Provision of Essential Services', Discussion Paper for G-24 Technical Group, Genebra, Suíça, 15 e 16 de setembro de 2003, disponível no website: http://www.unctad.org/en/docs/gdsmdpb2420047_en.pdf

[20]. Por sua vez, há evidência de que os ganhos de produtividade dos empreendimentos privatizados normalmente ocorrem antes da privatização por meio da reestruturação antecipatória, sugerindo que a reestruturação é mais importante que a privatização. Veja Chang (2006). *Nota desta edição digital: no exemplar em papel de onde este material foi digitalizado (1ª edição) não consta a nota 20 no corpo do texto, portanto o posicionamento desta nota é uma estimativa.*

[21]. D. Green (2003), *Silent Revolution — The Rise and Crisis of market*

Economics in Latin America (Monthly Review Press, New York, and Latin American Bureau, Londres), p. 109.

[22]. *Miami Herald*, 3 de março de 1991. Conforme citado em Green (2003), p. 107.

[23]. P. Tandon (1992), *World Bank Conference on the Welfare Consequences of Selling Public Enterprises: Case Studies from Chile, Malaysia, México and the U.K.*, vol. 1: Mexico, Background, TELMEX, World Bank Country Economics Department, 7 de junho de 1992, p. 6.

[24]. Kessler & Alexander (2003).

[25]. Muitos estudos acadêmicos têm mostrado que a concorrência é normalmente mais importante que o status de propriedade na determinação da performance das empresas públicas. Para uma revisão desses estudos, veja H-J. Chang & A. Singh (1993), "Public Enterprise in Developing Countries and Economic Efficiency", *UNCTAD Review*, 1993, n. 4.

[26]. Muitos economistas argumentam que a concorrência pode ser "simulada" em uma indústria de monopólio natural dividindo-a artificialmente em unidades menores (por exemplo, regionais) e recompensando/punindo-as de acordo com suas performances relativas. Infelizmente, esse método, conhecido como "concorrência por padrão de comparação", é difícil de ser administrado até pelos reguladores bem resolvidos dos países desenvolvidos, uma vez que a administração envolve fórmulas complicadas de medida da performance. Não é provável que os reguladores dos países em desenvolvimento possam lidar com eles. Além disso, no caso das indústrias de rede (por exemplo, ferrovias), o benefício potencial da concorrência simulada entre as unidades regionais deve ser estabelecido contra os custos crescentes da falta de coordenação por causa da fragmentação da rede. A privatização da ferrovia inglesa em 1993 criou dezenas de operadores regionais que concorrem entre si muito pouco (por causa do franqueamento baseado em regiões geográficas), enquanto resultam em péssimas conexões entre os trens das diversas operadoras.

[27]. Por exemplo, durante os anos 1980, a ferrovia estatal inglesa defrontou-se com a concorrência (parcial) intensa das empresas privadas de ônibus em alguns segmentos do mercado.

CAPÍTULO 6

WINDOWS 98 EM 1997

Está errado "emprestar" idéias?

No verão de 1997, eu estava participando de uma conferência em Hong Kong. A energia contagiante e o alvoroço do comércio da cidade chamavam a atenção até de um coreano como eu, que não costuma estranhar essas coisas. Andando pela rua movimentada, notei dezenas de camelôs vendendo softwares pirata para computadores e também CDs de músicas. O que me chamou a atenção foi o fato de o sistema operacional Windows 98 para os PCs já estar disponível na versão pirata.

Eu sabia que as pessoas em Hong Kong eram, assim como meus companheiros coreanos, bons na produção de cópias pirata, mas como a cópia podia existir antes mesmo da versão oficial nas lojas? Alguém inventou a máquina do tempo? Improvável, até mesmo em Hong Kong. Alguém deve ter contrabandeado o protótipo do Windows 98 que estava recebendo os retoques finais nos laboratórios de pesquisa da Microsoft e soltou a versão anterior à versão definitiva e oficial.

Os softwares de computadores são notadamente de fácil duplicação. Um novo produto que resulta do esforço de centenas de homens-ano trabalhando no desenvolvimento dos softwares pode ser duplicado em outro disco em alguns segundos. Então, o senhor Bill Gates pode ser excepcionalmente generoso em seu trabalho de caridade, mas é um homem duro quando se trata de alguém copiando seu software. A indústria de entretenimento e a indústria farmacêutica têm o mesmo problema. Esse é o motivo de elas se mostrarem excepcionalmente agressivas na proteção IPRS (Intellectual Property Rights — direitos de propriedade intelectual), como patentes, direitos de reprodução (*copyrights*) e marcas registradas.

Infelizmente, essa quantidade de indústrias tem conduzido toda a agenda internacional dos IPRs nas duas últimas décadas. Elas conduziram a campanha para introduzir o tão conhecido acordo TRIPS (Trade-Related Intellectual Property Rights) na Organização Mundial do Comércio. Esse acordo expandiu o escopo e a duração, intensificando o grau de proteção dos IPRs em uma extensão sem precedentes, tornando muito mais difícil aos

países em desenvolvimento adquirirem o novo conhecimento necessário para seu desenvolvimento econômico.

“O COMBUSTÍVEL DO INTERESSE PARA O FOGO DOS GÊNIOS”

Vários países da África estão comprometidos com a epidemia do HIV/AIDS.¹ Infelizmente, as drogas de combate ao HIV/AIDS são muito caras, custando entre US\$10 mil e US\$12 mil por paciente por ano. Isso é três ou quatro vezes a renda anual *per capita* dos países mais ricos da África, como a África do Sul ou Botswana, ambos com a epidemia mais séria do HIV/AIDS no mundo. E é 30 a 40 vezes a renda anual per capita dos países mais pobres, como Tanzânia e Uganda, que também têm um índice elevado da doença.² Diante disso, é compreensível que alguns países africanos estejam importando "cópias" das drogas fabricadas em países como a Índia e a Tailândia, que custam entre US\$3 e US\$500, ou seja, 2 a 5% do valor da droga "real".

Os governos africanos não estão fazendo nada revolucionário. Todas as leis de patentes — incluindo a legislação dos Estados Unidos, que é mais favorável a patentear — têm permissão para restringir os direitos dos detentores dos IPRs quando estes se chocam com o interesse público. Nessas circunstâncias, o governo pode cancelar patentes, impor licenças compulsórias (forçando o detentor da patente a licenciar para terceiros — a uma taxa razoável) ou permitir importações paralelas (importação de produtos copiados dos países em que o produto não é patenteado). Após o episódio de terrorismo do antrax em 2001, o governo dos Estados Unidos utilizou a provisão do interesse público ao extremo — usou a ameaça de licença compulsória para obter um desconto colossal de 80% do Cipro, a droga antiantrax protegida por patente da Bayer, a empresa farmacêutica alemã.³

Apesar da legitimidade das ações dos países africanos a respeito das drogas contra o HIV/AIDS, 41 empresas farmacêuticas se organizaram e decidiram levar o governo sul-africano aos tribunais em 2001. Elas argumentavam que as leis referentes a drogas em países que permitiam importações paralelas e licenças compulsórias eram contrárias ao acordo TRIPS. Entretanto, como as campanhas sociais e a comoção pública mostraram-se desfavoráveis aos fabricantes de drogas, eles retiraram o processo judicial. Vários deles ainda ofereceram descontos substanciais por suas drogas contra o HIV/AIDS aos países africanos, na tentativa de atenuar a publicidade negativa causada pelo incidente.

Durante o debate em torno das drogas contra HIV/AIDS, as empresas farmacêuticas argumentavam que, sem as patentes, não haveria novas drogas — se alguém pudesse "roubar" suas invenções, elas não teriam motivo algum para investir na invenção de novas drogas. Citando Abraham Lincoln — o único presidente americano a ter uma patente publicada —^{*} o qual disse que "a patente adiciona o combustível do interesse ao fogo dos gênios", Harvey Bale, o diretor geral da International Federation of Pharmaceutical Manufacturers Associations, afirmou que, "sem os direitos de propriedade intelectual, o setor privado não vai investir as centenas de milhões de dólares necessários para o desenvolvimento de novas drogas para AIDS e outras doenças infecciosas e não-infecciosas".⁴ Então, as fabricantes de drogas disseram que aqueles que criticam o sistema de patentes (e outros IPRs) estão prejudicando a oferta futura de novas idéias (e aí não apenas das drogas), prejudicando a produtividade cada vez maior do sistema capitalista.

O argumento parece suficientemente razoável, mas é uma meia-verdade. Na prática, não estamos sempre tendo de "subornar" pessoas tranqüilas para inventar coisas. Os incentivos materiais, embora importantes, não são a única coisa que motiva as pessoas a investirem na produção de novas idéias. No auge do debate sobre HIV/AIDS, 13 membros da Royal Society, a maior sociedade científica do Reino Unido, colocaram esse ponto em uma carta aberta ao *Financial Times*: "As patentes são apenas um dos meios de promover as descobertas e as invenções. A curiosidade científica, juntamente com o desejo de beneficiar a humanidade, tem sido de grande importância durante a história."⁵ Um número incontável de pesquisadores em todo o mundo apresenta novas idéias todo o tempo, mesmo quando não se beneficia materialmente delas. Os institutos de pesquisa do governo ou as universidades sempre recusam explicitamente aplicar patentes às suas invenções. Isso mostra que há muita pesquisa que não é estimulada pelo lucro do monopólio das patentes.

Esse não é um fenômeno marginal. Muita pesquisa é conduzida por organizações sem fins lucrativos — mesmo nos Estados Unidos. Por exemplo, no ano 2000, apenas 43% dos fundos americanos para pesquisas de drogas vieram da indústria farmacêutica especificamente. Cerca de 29% desses investimentos vieram do governo americano e os demais 28% de donativos por caridade ou das universidades.⁶ Então, mesmo que os Estados Unidos abolissem as patentes farmacêuticas amanhã e, em resposta, todas as empresas farmacêuticas do país fechassem seus laboratórios de pesquisa (o

que não vai acontecer), mais da metade das pesquisas de drogas que são feitas no país atualmente teria continuidade. O enfraquecimento dos direitos de patente — por exemplo, sendo forçados a cobrar preços mais baixos para as pessoas e os países mais pobres ou aceitar um prazo mais curto da patente nos países em desenvolvimento — não parece que irá resultar no desaparecimento de novas idéias, apesar do mantra do lobby das patentes.

Também não devemos esquecer que as patentes são críticas apenas para algumas indústrias, como a farmacêutica e a química, de softwares e de entretenimento, em que copiar é fácil.⁷ Nas outras indústrias, copiar novas tecnologias não é fácil, e a inovação dá automaticamente ao inventor um monopólio tecnológico temporário, mesmo na ausência da lei de patente. O monopólio se dá pelas vantagens naturais que cabem ao inventor, como o período transcorrido até a produção da imitação (por causa do tempo que os demais levam para absorver o novo conhecimento); a vantagem da reputação (por ter sido o primeiro e o produtor mais bem conhecido); e o primeiro a "começar a caminhar nas curvas de aprendizagem" (ou seja, o aumento natural da produtividade por meio da experiência).⁸ O lucro de monopólio temporário resultante é recompensa suficiente para a atividade inovadora da maioria das indústrias. Esse foi um argumento popular contra as patentes no século XIX.⁹ Isso também justifica a razão pela qual as patentes não são bem caracterizadas na famosa teoria da inovação do economista Joseph Schumpeter, nascido na Áustria e que também viveu nos Estados Unidos. Schumpeter acreditava que o lucro do monopólio (ou o que ele chamou de lucro do empreendedor) que um inovador de tecnologia obtém por intermédio dos mecanismos envolvidos é um incentivo suficientemente forte para se investir na geração de novos conhecimentos.¹⁰ A maioria das indústrias de fato não *precisa* de patentes e de outros IPRs para gerar novos conhecimentos — embora elas fiquem mais felizes quando obtêm vantagem disso, caso os IPRs lhes forem oferecidos. O lobby das patentes não tem sentido algum quando se argumenta que não haverá novo progresso tecnológico sem elas.

Mesmo nas indústrias em que a cópia é fácil e que então as patentes (e outros IPRs) se fazem necessárias, precisamos obter um equilíbrio entre os interesses dos patenteados (e os detentores dos direitos de cópias — *copyrights* — e das marcas registradas) e o restante da sociedade. Um problema óbvio é que as patentes, por definição, criam monopólios, que impõem custos sobre o resto da sociedade. Por exemplo, o patenteado poderia usar seu monopólio tecnológico para explorar os consumidores, como algumas pessoas acreditam

que a Microsoft esteja fazendo. Mas não existe o problema de distribuição de renda entre o patenteado e os consumidores. O monopólio também gera perda social, por permitir que o produtor maximize seu lucro, ao fabricar uma quantidade menor que a socialmente desejável, criando perda social (isso já foi explicado no Capítulo 5). Além disso, pelo fato de se tratar de um sistema em que "o ganhador leva tudo", os críticos apontam que o sistema de patentes normalmente resulta na duplicação da pesquisa entre os concorrentes — isso pode ser prejudicial do ponto de vista social.

A suposição que se faz no argumento a favor das patentes é que esses custos serão mais que compensados pelos benefícios resultantes da inovação acrescentada (ou seja, mais produtividade), mas isso não é garantido. Na Europa da metade do século XIX, o famoso e influente movimento antipatente citado pela revista do livre mercado inglesa, *The Economist*, afirmou que o sistema de patentes teria seus custos maiores que seus benefícios.^{[11](#)}

É claro que os economistas liberais que se mostravam contra as patentes no século XIX estavam errados. Eles falharam por não reconhecer que algumas formas de monopólio, inclusive as patentes, podem criar mais benefícios do que custos. Por exemplo, a proteção à indústria nascente produz ineficiência com a criação artificial do poder de monopólio das empresas domésticas, como os economistas do livre-comércio gostam de afirmar. Mas essa proteção pode ser justificada se aumentar a produtividade no longo prazo e mais que compensar os danos do monopólio que ela cria, conforme expliquei reiteradas vezes nos capítulos anteriores. Exatamente da mesma forma, defendemos a proteção das patentes e de outros direitos de propriedade intelectual, embora reconheçamos seu potencial de criar ineficiência e desperdício, porque acreditamos que eles irão mais que compensar aqueles custos no longo prazo, com a geração de novas idéias que aumentam a produtividade. Mas aceitar os benefícios potenciais do sistema de patentes é diferente de afirmar que não há custo envolvido. Se o formato da patente está errado e concede muita proteção ao patenteado, o sistema pode criar mais custos do que benefícios, como no caso da proteção excessiva à indústria nascente.

A ineficiência dos monopólios e a perda por conta da concorrência do "ganhador leva tudo" não são os únicos problemas nem os mais importantes no sistema de patentes — há outras formas similares de proteção dos direitos de propriedade intelectual. O impacto mais significativo refere-se a seu poder de limitar o fluxo de conhecimento para os países mais defasados

tecnologicamente que necessitam de tecnologias melhores para desenvolver sua economia. O desenvolvimento econômico absorve tecnologias estrangeiras avançadas. Tudo o que torna mais difícil esse fluxo, seja um sistema de patentes ou uma proibição das exportações de tecnologias avançadas, não é bom para o desenvolvimento tecnológico. É simples assim. No passado, os países ricos Maus Samaritanos compreenderam isso claramente e fizeram de tudo para que isso não acontecesse.

JOHN LAW E A PRIMEIRA CORRIDA TECNOLÓGICA ARMAMENTISTA

Assim como a água corre do alto para baixo, o conhecimento tem fluído de onde há mais para onde há menos. Aqueles países que são melhores na absorção do conhecimento que lhes chega têm sido mais bem-sucedidos no relacionamento com os países economicamente mais avançados. Por outro lado, os países avançados que são bons no controle da saída de tecnologias fundamentais têm detido sua liderança tecnológica por mais tempo. A "corrida armamentista" tecnológica — entre os primeiros países tentando adquirir conhecimento estrangeiro avançado e os países avançados tentando evitar sua saída — tem estado no centro do jogo do desenvolvimento econômico.

A corrida armamentista tecnológica começou a adquirir nova dimensão no século XVIII, com o surgimento das tecnologias industriais modernas que tinham muito mais potencial para o crescimento da produtividade do que as tecnologias tradicionais. A líder nessa nova corrida tecnológica foi a Inglaterra. Não foi apenas por causa das políticas econômicas dos Tudor e de George que discutimos no Capítulo 2 que ela se tornou rapidamente líder do poder industrial na Europa e no mundo. Ela se mostrou relutante em partilhar suas tecnologias avançadas e também estabeleceu barreiras legais para sua saída. Os outros países industrializados da Europa e os Estados Unidos tiveram de violar essas leis para adquirir tecnologias inglesas superiores.

Essa corrida armamentista por tecnologia foi colocada a pleno vapor por John Law (1671 a 1729), o legendário escocês que foi ministro das Finanças da França por menos de um ano. Law foi nomeado o "fabricante de dinheiro" por Janet Gleeson, autora de sua popular biografia.¹² Ele era um fabricante de dinheiro em vários sentidos. Era um financista de extremo sucesso por ter feito várias tacadas especulativas e intervenções bem-sucedidas, realizando a fusão de grandes bancos e comercializando empresas, obtendo monopólios

reais para elas e depois vendendo suas ações por valores extraordinários. Seu esquema financeiro teve sucesso demais para seu próprio bem, e acabou levando à Bolha do Mississippi — uma bolha financeira três vezes maior que a contemporânea South Sea Bubble, discutida no Capítulo 2 — que arruinou o sistema financeiro francês.^{**} — Law também era conhecido como um grande apostador, com uma habilidade incrível para estimar lucros. E, como economista, ele defendia o uso de papel-moeda lastreado por um banco central.¹³ A idéia de que podemos tornar um papel sem importância em moeda por meio de garantia fiduciária do governo era algo radical na época. Naquele tempo, a maioria das pessoas acreditava que apenas as coisas que têm valor em si, como ouro e moeda, podiam servir como dinheiro.

John Law é lembrado hoje principalmente como o sujeito astuto das finanças que criou a Bolha do Mississippi, mas sua compreensão sobre a economia foi além da mera engenharia financeira. Ele compreendeu a importância da tecnologia na construção de uma economia forte. Enquanto expandia sua operação bancária e construía a Mississippi Company, também contratava centenas de trabalhadores qualificados da Inglaterra, na tentativa de melhorar a tecnologia da França.¹⁴

Naquela época, contratar trabalhadores qualificados era a chave para o acesso às tecnologias avançadas. Ninguém poderia dizer, mesmo hoje, que os trabalhadores são autômatos sem memória repetindo a mesma tarefa, como descrito por Charlie Chaplin em seu clássico filme "Tempos Modernos". O que os trabalhadores sabem e podem fazer é muito importante na produtividade de uma empresa. Mas, em tempos remotos, sua importância era ainda mais pronunciada, uma vez que eles incorporavam muitas das tecnologias existentes. As máquinas ainda eram muito primitivas, o que tornava a produtividade muito dependente de quão qualificados eram os trabalhadores que as operavam. Os princípios científicos por trás das operações industriais eram pouco compreendidos, de modo que as instruções técnicas não podiam ser escritas facilmente em termos universais. Mais uma vez, os trabalhadores qualificados tinham de estar lá para tornar a operacionalização garantida.

A partir da tentativa de Law de resgatar trabalhadores qualificados e também da tentativa semelhante da Rússia, a Inglaterra decidiu proibir a migração de trabalhadores qualificados. A lei, introduzida em 1719, tornou ilegal recrutar trabalhadores qualificados para irem trabalhar no exterior — fato conhecido como "suborno". Os trabalhadores emigrantes que não voltassem para casa

em seis meses após serem avisados de que deveriam fazê-lo perderiam o direito às terras e aos bens na Inglaterra e teriam sua cidadania suspensa. Estavam especificamente mencionadas na lei as indústrias de lã, aço, ferro, bronze e outros metais, bem como os fabricantes de relógios; mas, na prática, a lei englobava todas as indústrias.¹⁵

Com o passar do tempo, as máquinas se tornaram mais complexas e começaram a ter mais tecnologias incorporadas. Isso significava que deter as máquinas-chave começou a ser tão importante quanto — e crescentemente mais importante que — recrutar trabalhadores qualificados. A Inglaterra introduziu uma nova lei em 1750, proibindo a exportação de "ferramentas e utensílios" das indústrias fabricantes de lã e de seda. A proibição foi reforçada posteriormente, ao se incluírem as indústrias de algodão e linho. Em 1785, a Tools Act foi introduzida para proibir a exportação de tipos diferentes de máquinas.¹⁶

Outros países que tentavam seguir a Inglaterra sabiam que ficariam distantes dessas tecnologias avançadas, independentemente da questão de utilização de métodos "legais" ou "ilegais" do ponto de vista da Inglaterra. Os meios "legais" incluíam o aprendizado e visitas às fábricas.¹⁷ Os meios "ilegais" envolviam os governos da Europa continental e os Estados Unidos, atraindo os trabalhadores qualificados, contrariamente à lei inglesa. Esses governos também empregavam rotineiramente espões industriais. Nos anos 1750, o governo francês indicou John Holker, um ex-funcionário da indústria têxtil de Manchester e oficial de Jacobite, como inspetor geral das manufaturas estrangeiras. Enquanto orientava os produtores franceses a respeito das tecnologias têxteis, o principal trabalho de Holker consistia em encampar espões industriais e recrutar trabalhadores qualificados da Inglaterra.¹⁸ Também havia muito contrabando de máquinas. Era difícil detectar o contrabando. Pelo fato de as máquinas serem muito simples e terem relativamente poucas peças, elas podiam ser retiradas e contrabandeadas, peça por peça, rapidamente.

Durante o século XVIII, a corrida armamentista tecnológica foi fortemente combatida, recorrendo-se ao uso de esquemas de recrutamento, contrabando de máquinas e espionagem industrial. Mas, no final do século, a natureza do jogo havia mudado fundamentalmente, com a importância crescente do conhecimento "desincorporado" — isto é, o conhecimento que pode ser separado dos trabalhadores e das máquinas por eles utilizadas na produção. O

desenvolvimento da ciência significou que uma grande quantidade de conhecimento — mas nem todo — podia ser escrito em linguagem (científica) que podia ser compreendida por qualquer um que tivesse treinamento adequado. Um engenheiro que compreendesse os princípios da física e da mecânica podia reproduzir uma máquina simplesmente ao olhar os desenhos técnicos. De modo similar, se uma fórmula química pudesse ser adquirida, os medicamentos poderiam ser facilmente reproduzidos por químicos treinados.

É mais difícil proteger o conhecimento desincorporado do que o conhecimento incorporado nos trabalhadores qualificados ou nas máquinas atuais. Uma vez que uma idéia é escrita em linguagem científica geral ou de engenharia, torna-se muito mais fácil copiá-la. Quando você precisa contratar um trabalhador estrangeiro qualificado, há todos os tipos de problemas pessoais e culturais. Quando você importa uma máquina, não assimila mais que aquilo, porque você deve apenas compreender minimamente seus princípios operacionais. À medida que a importância do conhecimento desincorporado aumentou, tornou-se mais importante proteger as idéias em si do que os trabalhadores ou as máquinas que as incorporavam. Consequentemente, a proibição inglesa da emigração dos trabalhadores qualificados foi abolida em 1825, enquanto a da exportação das máquinas foi retirada em 1842. Em seu lugar, a lei das patentes se tornou o instrumento-chave na administração da circulação das idéias.

Supõe-se que o primeiro sistema de patentes tenha sido usado por Veneza em 1474, o qual garantia 10 anos de privilégios aos investidores "de novas artes e máquinas". Ele também era usado casualmente por alguns Estados alemães no século XVI e pela Inglaterra no século XVII.¹⁹ Então, refletindo a importância crescente do conhecimento desincorporado, ele se espalhou muito rapidamente desde o início do século XVIII, começando pela França em 1791, nos Estados Unidos em 1793 e na Áustria em 1794. A maioria dos países ricos de hoje estabeleceu suas leis de patentes meio século após a lei de patentes francesa.²⁰ Outras leis de propriedade intelectual, como a lei sobre o direito de reprodução (*copyright*, primeiramente introduzida na Inglaterra, em 1709) e a lei das marcas registradas (introduzida inicialmente na Inglaterra, em 1862) foram adotadas pela maioria dos países ricos de hoje na segunda metade do século XIX. Com o passar do tempo, surgiram acordos internacionais dos IPRs, como a Convenção de Paris sobre as patentes e as marcas registradas (1883)²¹ e a Convenção de Berna sobre o direito de reprodução (*copyright*) em 1886. Mas mesmo esses acordos internacionais

não acabaram com o uso dos meios "ilegais" na corrida armamentista da tecnologia.

OS ADVOGADOS SÃO ENVOLVIDOS

O ano de 1905 é conhecido como o *annus mirabilis* da física moderna. Naquele ano, Albert Einstein publicou três artigos que mudaram o curso da física para sempre.²² É interessante observar que, naquele tempo, Einstein não era professor nem físico, mas um humilde arquivista de patentes (um examinador técnico assistente) no Swiss Patent Office, que era seu primeiro emprego.²³

Se Einstein fosse químico em vez de físico, seu primeiro emprego *não* poderia ter sido no Swiss Patent Office. Até 1907, a Suíça não garantia patentes para os inventores da química.²⁴ De fato, a Suíça não tinha leis de patentes de nenhum tipo até 1888. Sua lei de patentes de 1888 previa proteção apenas às "invenções que podem ser representadas por modelos mecânicos". Automaticamente (e intencionalmente), a cláusula excluía as invenções da química — naquela época, a Suíça estava "recebendo por empréstimo" uma boa quantidade de tecnologias química e farmacêutica da Alemanha, a então líder mundial nessas áreas. Então, não era de seu interesse garantir patentes na área química.

Apenas em 1907, sob o prejuízo que as sanções comerciais da Alemanha acarretavam, a Suíça decidiu expandir a proteção por patentes às invenções da química. Mas mesmo a nova lei de patentes não protegeu as tecnologias da química no grau esperado pelo sistema TRIPS atual. Assim como vários outros países da época, a Suíça recusou-se a garantir as patentes das substâncias químicas (em oposição aos processos químicos). O motivo era que essas substâncias, diferentemente das invenções mecânicas, já existiam na natureza e, portanto, o "inventor" havia simplesmente encontrado um meio de isolá-las, em vez de inventar a substância em si. As substâncias químicas continuaram sem patentes na Suíça até 1978.

A Suíça não foi o único país sem lei de patentes. A Holanda aboliu a Lei de Patentes de 1817 em 1869 e a reintroduziu em 1912. Quando os holandeses aboliram a lei, não foram influenciados pelo movimento antipatentes que mencionei anteriormente — eles estavam convencidos de que as patentes, ao

criar monopólios artificiais, iam contra seu princípio de livre-comércio.²⁵ Aproveitando a oportunidade oferecida pela inexistência da lei de patentes, a empresa holandesa de eletrônicos, a Philips, um nome conhecido de nossos dias, começou em 1891 como produtora de lâmpadas, com base nas patentes "emprestadas" do inventor americano, Thomas Edison.²⁶

A Suíça e a Holanda eram casos extremos. Mas, em grande parte do século XIX, os regimes de IPR dos países ricos de hoje foram todos muito ruins na proteção dos direitos de propriedade intelectual dos *estrangeiros*. Isso ocorreu em parte devido ao relaxamento geral das leis de patentes anteriores quanto à questão da originalidade de uma invenção. Por exemplo, nos Estados Unidos, antes da revisão de sua lei de patentes de 1836, as patentes eram garantidas sem nenhuma prova de originalidade; isso estimulou golpistas a patentear utensílios já em uso ("patentes falsificadas") e então demandar dinheiro de seus usuários sob a acusação de infração.²⁷ Mas a falta de proteção pelos direitos de propriedade intelectual dos estrangeiros estava sempre presente. Na maioria dos países, incluindo-se Inglaterra, Holanda, Áustria, França e Estados Unidos, o patenteamento das invenções importadas era explicitamente permitido. Quando Peter Durand obteve uma patente em 1810, na Inglaterra, pela tecnologia do envasamento, usando a invenção do francês Nicolas Appert, o pedido de patente revelou explicitamente que era uma "invenção a mim comunicada por certo estrangeiro", condição que era comum quando se obtinha uma patente sobre a invenção de um estrangeiro.²⁸

"Emprestar" idéias não era algo que ocorria apenas em relação às invenções que podiam ser patenteadas. Havia também muita falsificação de marcas registradas no século XX — de forma similar à realizada por Japão, Coréia, Taiwan e, hoje, China. Em 1862, a Inglaterra revisou sua lei de marcas registradas, o Merchandise Mark Act, com a finalidade específica de evitar que os estrangeiros, especialmente os alemães, falsificassem os produtos ingleses. A revisão da lei exigia que o produtor especificasse o local ou o país da fabricação como parte da "descrição de comércio" necessária.²⁹

A lei subestimou a criatividade alemã — as empresas alemãs passaram a adotar táticas evasivas brilhantes.³⁰ Por exemplo, elas colocavam o selo indicando o país de origem na embalagem externa dos itens, e não em cada embalagem do produto individualmente. Após a embalagem exterior ser removida, os clientes não tinham acesso ao país de origem do produto. Essa técnica foi particularmente adotada no caso de relógios importados e de

arquivos de aço. Alternativamente, os fabricantes alemães também faziam remessas das partes de alguns artigos como pianos e bicicletas, e eles eram montados na Inglaterra. Ou colocavam o selo indicando o país de origem em um local em que não se conseguia vê-lo. O jornalista inglês do século XIX Ernest Williams, que escreveu um livro sobre a falsificação alemã, *Made in Germany*, documentou como "uma empresa alemã, que exporta um grande número de máquinas de costura para a Inglaterra, denominada 'Singer' e 'North-British Sewing Machines', colocava o selo *Made in Germany* com letras pequenas embaixo do pedal. Seria necessário contar com meia dúzia de costureiras para virar a máquina de cabeça para baixo e ler o selo. Se não fosse assim, o selo não seria lido.³¹

Os direitos de reprodução (*copyrights*) também eram sempre violados. Apesar da atitude *gung-ho* pelos direitos de reprodução, no passado, os Estados Unidos se recusaram a proteger os direitos de reprodução dos estrangeiros através de sua lei de reprodução de 1790. Eles assinaram o acordo de direito de reprodução internacional (a Convenção de Berna, de 1886) apenas em 1891. Naquela época, os Estados Unidos eram um país importador de materiais com direito de reprodução e viram a vantagem de proteger apenas os autores americanos. Por mais um século (até 1988), o país não reconheceu os direitos de reprodução dos materiais impressos fora dos Estados Unidos.

O panorama histórico é claro. A falsificação não foi inventada na Ásia moderna. Quando consideramos o conhecimento do passado criado nos países ricos de hoje, podemos identificar que ocorreu a violação vitoriosa das patentes de outras pessoas, das marcas registradas e dos direitos de reprodução. A Suíça "tomou por empréstimo" as invenções químicas da Alemanha, enquanto os alemães "tomaram por empréstimo" as marcas registradas inglesas e os americanos, os materiais com direito de reprodução ingleses — tudo isso sem se pagar o que hoje poderia ser considerado uma compensação "justa".

Apesar dessa história, os países ricos Maus Samaritanos estão forçando os países em desenvolvimento a reforçarem a proteção dos direitos de propriedade intelectual em um grau sem precedentes na história, por meio do acordo TRIPS e de uma quantidade de acordos bilaterais de livre-comércio. Eles argumentam que a proteção mais forte dos direitos de propriedade intelectual irá motivar a produção de novos conhecimentos e todos serão beneficiados, inclusive os países em desenvolvimento. Isso seria verdade?

FAZENDO O MICKEY MOUSE VIVER MAIS

Em 1998, o US Copyright Term Extension Act estendeu o período de proteção dos direitos de reprodução pela "vida do autor mais 50 anos, ou 75 anos por um trabalho de autoria de uma corporação" (conforme estabelecido em 1976) para "a vida do autor mais 70 anos, ou 95 anos por um trabalho de autoria de uma corporação". Historicamente falando, essa foi uma extensão incrível no período de proteção dos direitos de reprodução desde os originais 14 anos (renováveis por mais 14 anos) estabelecidos pelo Copyright Act de 1790.

A lei de 1998 é conhecida de forma pejorativa como a Mickey Mouse Protection Act, pelo fato de a Disney ter conduzido o lobby por ela em antecipação ao aniversário de 75 anos do Mickey Mouse, criado em 1928 (*Steamboat Willie*). É particularmente notável o fato de que a lei foi aplicada *retrospectivamente*. O que é óbvio para qualquer um é que estender o tempo de proteção dos trabalhos existentes nunca produz novos conhecimentos.³²

A história não acaba nos direitos de reprodução. A indústria farmacêutica dos Estados Unidos já fez um lobby bem-sucedido para estender as patentes *de facto* para até oito anos, usando desculpas como a necessidade de compensar a demora do processo de aprovação das drogas pelo FDA (Food and Drugs Administration) ou a necessidade da proteção de dados. Tendo em vista que as patentes dos Estados Unidos, como o direito de reprodução eram concedidas por apenas 14 anos, isso significa que a indústria farmacêutica efetivamente aumentou muito a vida das patentes por suas invenções.

Não apenas nos Estados Unidos a proteção dos IPRs foi estendida. No terceiro quarto do século XIX (entre 1850 e 1875), a vida média das patentes em uma amostra de 60 países era de aproximadamente 13 anos. Entre 1900 e 1975, essa média foi aumentada para 16 ou 17 anos. Mas, recentemente, os Estados Unidos têm sido o líder da aceleração e da consolidação dessa tendência de aumento do prazo das patentes. Eles têm tornado a proteção das patentes de 20 anos o "padrão global", por meio de sua aceitação no acordo TRIPS da Organização Mundial do Comércio — a média dos 60 países ficou em 19 anos em 2004.³³ Em qualquer coisa que ultrapasse o TRIPS, como a extensão *de facto* das patentes de drogas, o governo dos Estados Unidos tem lidado com isso através dos acordos bilaterais do livre-comércio. Não conheço nenhuma teoria econômica que diga que 20 anos de prazo é melhor que 13 anos ou 16 anos como proteção de patente do ponto de vista social,

mas é óbvio que, quanto mais extenso é o prazo da patente, melhor é para o proprietário da patente.

Como a proteção dos direitos de propriedade intelectual envolve o monopólio, e seus custos sociais, estender o período de proteção aumenta claramente esses custos. Aumentar o prazo — assim como qualquer outro reforço ao IPR — implica que a sociedade está pagando mais pelo novo conhecimento. É claro que esses custos podem ser justificados se a extensão do prazo produzir mais conhecimento (por reforçar o incentivo à inovação), mas não há evidência de que isso esteja acontecendo — pelo menos não o suficiente para compensar o aumento dos custos pela proteção. Isto posto, temos de examinar cuidadosamente se os prazos atuais da proteção dos IPRs são apropriados e encurtá-los se necessário.

OS SANDUÍCHES SEM CASCA SELADOS E A CÚRCUMA^{***}

Uma suposição básica por trás das leis dos IPRs é que a nova idéia de se assegurar proteção é de fato proteger. Esse é o motivo de tais leis requererem que a idéia seja original (que tenha "novidade" e "não-obviedade", no jargão técnico). Isso pode parecer incontroverso em termos abstratos, porém é mais difícil de se colocar em prática, até porque os investidores têm o incentivo de fazer lobby para diminuir a barreira da originalidade.

Por exemplo, conforme mencionei na discussão sobre a história da lei das patentes suíça, muita gente acredita que as *substâncias* químicas (ao contrário do processo) *não* devem ser sujeitas à proteção de patentes, porque quem as extraiu não fez nada realmente original. Por esse motivo, as substâncias químicas e os produtos farmacêuticos não podiam ser patenteados na maioria dos países até os anos 60 e 70 — Alemanha, França, Suíça, Japão e os países nórdicos. Os produtos farmacêuticos continuaram sem poder ser patenteados na Espanha e no Canadá até o início dos anos 90.³⁴ Antes do acordo TRIPS, a maioria dos países em desenvolvimento não dera patentes a produtos farmacêuticos.³⁵ A maioria dos países nunca as tinha dado; outros, como Índia e Brasil, aboliram as patentes dos produtos farmacêuticos (e o processo das patentes também, no caso do Brasil) que um dia tiveram.³⁶

Mesmo para os produtos cujo patenteamento não é disputado, não há julgamento óbvio do que seja uma invenção que vale a patente. Por exemplo,

quando Thomas Jefferson era o responsável pela aprovação das patentes nos Estados Unidos — fato irônico, visto que ele se opunha às patentes (falarei mais sobre isso adiante), mas isso era *ex officio*, como secretário de Estado —, ele fez um trabalho muito bom ao rejeitar a aplicação de patentes com uma desculpa elegante. Relata-se que o número de patentes garantidas por ano triplicou após Jefferson ter renunciado a seu posto de secretário, deixando de ser o responsável pela aprovação das patentes. Isso não foi porque os americanos de repente ficaram três vezes mais inventivos, é claro.

Desde os anos 80, a barreira de originalidade das patentes foi significativamente diminuída nos Estados Unidos. Em seu importante livro sobre o sistema de patentes atual dos Estados Unidos, os professores Adam Jaffe e Josh Lerner apontam que as patentes têm sido garantidas para coisas muito óbvias, como a compra pela internet na Amazon com apenas "um clique", o "sanduíche selado sem casca" da empresa de alimentos Smuckers, e mesmo coisas como "o método de tornar o pão fresco novamente" (que é essencialmente torrar o pão amanhecido) ou um "método de balançar no balanço" (aparentemente "inventado" por um sujeito de 5 anos).³⁷ Nos dois primeiros casos, os proprietários das patentes usaram o direito de levar seus concorrentes à Justiça — a *barnesandnoble.com* no primeiro caso e uma empresa pequena de fornecimento de refeições de Michigan chamada *Albie's Foods, Inc.* no segundo caso.³⁸ Embora estejam no extremo mais tolo do espectro, esses casos refletem a tendência geral de que "os testes para a novidade e a não-obviedade, que se supõe assegurarem que o monopólio das patentes seja garantido apenas para idéias verdadeiramente originais, tornaram-se não-operacionais".³⁹ O resultado disso foi o que Jaffe e Lerner chamam de "explosão das patentes". Eles relatam como o número de patentes garantidas nos Estados Unidos aumentou 1% ao ano entre 1930 e 1982, o ano em que o sistema americano de patentes foi afrouxado, mas cresceu 5,7% ao ano entre 1983 e 2002, quando as patentes eram mais liberalmente garantidas.⁴⁰ Definitivamente, esse aumento não decorre de alguma explosão repentina da criatividade dos americanos!⁴¹

Mas por que os outros países do mundo deveriam se importar se os americanos estão emitindo patentes tolas? Eles deveriam se importar porque o novo sistema americano tem motivado o "roubo" de ideias que são conhecidas em outros países, especialmente os países em desenvolvimento, mas que não são legalmente protegidas exatamente porque elas são bem conhecidas há muito tempo. Isto é conhecido como o roubo do "conhecimento tradicional".

O melhor exemplo a esse respeito é a patente garantida em 1995 para dois pesquisadores indianos na University of Mississippi pelo uso medicinal do turmeric, cujas propriedades de curar ferimentos são conhecidas na Índia por milhares de anos. A patente foi cancelada graças ao enfrentamento criado nas cortes americanas pelo Conselho de Nova Délhi para a Pesquisa Agrícola. Essa patente ainda estaria em vigor se o país em questão fosse um país pequeno, pobre e em desenvolvimento que não tivesse os recursos humanos e financeiros que a Índia tem para combater essas batalhas.

Esses exemplos podem ser chocantes, mas as consequências de diminuir a barreira da originalidade não são o maior problema do desequilíbrio recente do sistema dos direitos de propriedade intelectual. O problema mais sério é que o sistema IPR começou a ser um obstáculo, e não um estímulo, à inovação tecnológica.

A TIRANIA DO ENCADEAMENTO DAS PATENTES

Sir Isaac Newton disse um dia: "Se eu vi um pouco mais adiante é porque estava nos ombros de gigantes."⁴² Ele estava se referindo ao fato de que as idéias são desenvolvidas de forma cumulativa. Na controvérsia inicial sobre as patentes, algumas pessoas usavam isso como um argumento contra elas — quando novas idéias surgem do esforço intelectual anterior, como podemos dizer que a pessoa que coloca o "toque final" a uma invenção pode levar toda a glória — e o lucro? Thomas Jefferson se opunha às patentes por esse motivo. Ele argumentava que as idéias são "como o ar" e, portanto, não podem ser apropriadas (apesar de não ter visto problema algum em se apropriar de pessoas — ele mesmo teve vários escravos).⁴³

O problema é inerente ao sistema de patentes. As idéias são o insumo mais importante para a produção de novas idéias. Mas, se outras pessoas têm as idéias que você precisa para desenvolver as próprias idéias novas, você não pode usá-las sem pagar por elas. Isso pode tornar cara a produção de novas idéias. Pior: você corre o risco de ser processado por seus concorrentes por infringir as patentes, que podem ter patentes proximamente relacionadas à sua. Tal adaptação da lei, além de desperdiçar seu dinheiro, também o coloca em disputa no desenvolvimento de novas tecnologias. Nesse sentido, as patentes podem ser um obstáculo, em vez de um estímulo, ao desenvolvimento tecnológico.

Então, a infração das patentes tem sido o principal obstáculo ao progresso tecnológico em indústrias dos Estados Unidos como a de máquinas de costura (na metade do século XIX), de aeronaves (no início do século XX) e de semicondutores (na metade do século XX). A indústria de máquinas de costura (a Singer e algumas outras empresas) teve uma solução brilhante para esse problema em particular — um "pool de patentes", em que todas as empresas envolvidas licenciaram de forma inter-relacionada todas as patentes relevantes. No caso das aeronaves (a Wright Brothers *versus* a Glenn Curtiss) e dos semicondutores (a Texas Instrument *versus* a Fairchild), as empresas consideradas não podiam atender ao compromisso, então o governo americano impôs um pool de patentes. Sem a imposição do governo pelos pools de patentes, essas indústrias não poderiam ter progredido como o fizeram.

Infelizmente, o problema de encadear as patentes tem se tornado pior recentemente. Cada vez mais, o conhecimento mínimo tem se tornado patenteável, abaixo do nível dos genes individuais, aumentando, assim, o risco de as patentes se tornarem um obstáculo ao progresso tecnológico. O debate recente em torno do conhecido "arroz dourado" ilustra muito bem esse aspecto.

Em 2000, um grupo de cientistas liderado por Ingo Potrykus (suíço) e Peter Beyer (alemão) anunciou uma nova tecnologia sobre o arroz geneticamente modificado com betacaroteno (que se torna vitamina A quando ingerido). Por causa da cor natural do betacaroteno, o arroz tem a coloração dourada, o que lhe dá o nome. O arroz também é considerado "de ouro" por muitos porque pode trazer benefícios nutricionais potencialmente importantes para milhões de pessoas pobres nos países em que o arroz é um item de primeira necessidade.⁴⁴ O arroz é muito efetivo em termos nutricionais, pois sustenta mais pessoas do que o trigo, considerando-se a mesma área de terra cultivada. Mas falta-lhe um nutriente fundamental — a vitamina A. As pessoas pobres dos países cujo alimento essencial é o arroz tendem a comer pouco dos outros alimentos e, portanto, têm deficiência da vitamina A (VAD). No início do século XXI, estima-se que 124 milhões de pessoas em 118 países da África e da Ásia sofrem de VAD. A VAD é considerada responsável por um ou dois milhões de mortes, meio milhão de casos de cegueira irreversível e milhões de casos da doença que debilita os olhos, a xeroftalmia, todos os anos.⁴⁵

Em 2001, Potrykus e Beyer geraram controvérsia por venderem sua tecnologia para uma multinacional da área farmacêutica e de biotecnologia, a

Syngenta (agora a AstraZeneca).⁴⁶ A Syngenta já tinha uma declaração parcial legítima da tecnologia, graças a seu financiamento indireto para pesquisa feita pela União Européia. E os dois cientistas, por seus próprios meios, negociaram pesadamente com a Syngenta para que os fazendeiros que faturam menos de \$10 mil por ano sobre o arroz dourado pudessem utilizar a tecnologia gratuitamente. Mesmo assim, algumas pessoas consideravam a venda dessa tecnologia valiosa com caráter de "bem público" inaceitável do ponto de vista da geração de lucros para a empresa.

Em resposta às críticas, Portykus e Beyer disseram que eles teriam de vender sua tecnologia para a Syngenta por conta das dificuldades envolvidas na negociação das licenças para as outras tecnologias patenteadas que eles necessitavam para operacionalizar sua tecnologia. Eles argumentaram que, como cientistas, simplesmente não dispunham dos recursos necessários ou da competência para negociar as 70 patentes relevantes pertencentes a 32 empresas e universidades diferentes. Os críticos os acusaram de estar exagerando nas dificuldades. Eles argumentaram que há apenas uma dúzia de patentes que são verdadeiramente relevantes nos países em que o arroz dourado pudesse trazer mais benefícios.

Mas a discussão continua. Os dias em que a tecnologia poderia ser desenvolvida em laboratórios por cientistas individuais não existem mais. Hoje, é necessário contar com um exército de advogados para negociar o manancial das patentes entrelaçadas. A não ser que encontremos uma solução para o problema do encadeamento das patentes, o sistema acaba se tornando um grande obstáculo, em vez de estímulo, ao progresso tecnológico.

REGRAS DURAS E PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO

As recentes mudanças no sistema de direitos de propriedade intelectual têm aumentado seus custos e reduzido seus benefícios. Diminuir a barreira de originalidade e a extensão da vida da patente (ou de outro IPR) significa que estamos, de fato, pagando mais por cada patente, cuja qualidade média, no entanto, é menor que antes. Mudanças nas atitudes dos governos e das corporações dos países ricos também têm tornado mais difícil superar os interesses comerciais dos detentores das patentes em favor do interesse público, conforme vimos no caso do HIV/AIDS. E tornar o conhecimento mínimo patenteável agravou o problema das patentes encadeadas, diminuindo o progresso tecnológico.

Esses impactos negativos são muito mais graves nos países em desenvolvimento. Essa barreira de originalidade mais baixa nos países ricos, especialmente os Estados Unidos, tem roubado mais facilmente o conhecimento tradicional já existente dos países em desenvolvimento. Muitos medicamentos necessários têm se tornado mais caros, na medida em que os países em desenvolvimento não são mais autorizados a fazer (ou importar) cópias das drogas, enquanto sua fraqueza política *vis-à-vis* as empresas farmacêuticas dos países ricos restringem sua habilidade de utilizar as provisões que dizem respeito ao interesse público.

Mas o maior problema, para ser franco, é que o novo sistema de IPR tem tornado o desenvolvimento econômico mais difícil. Quando 97% das patentes e a grande maioria dos direitos de reprodução (*copyrights*) e marcas registradas são mantidas pelos países ricos, o fortalecimento dos direitos dos proprietários dos IPRs significa que adquirir conhecimento tem se tornado mais caro para os países em desenvolvimento. O Banco Mundial estima que, seguindo o acordo TRIPS, o aumento do pagamento das licenças por tecnologia em si custará aos países em desenvolvimento o valor extra de \$45 bilhões por ano, que é aproximadamente a metade do total da ajuda estrangeira dada pelos países ricos (\$93 bilhões ao ano) entre 2004 e 2005.⁴⁷ Apesar de ser difícil quantificar o impacto, fortalecer o direito de reprodução (*copyright*) tem tornado a educação mais cara, especialmente a educação superior, que usa livros estrangeiros especializados e avançados.

Isso não é tudo. Se os países em desenvolvimento concordam com o acordo TRIPS, devem gastar muito dinheiro construindo e implementando um novo sistema de IPR. O sistema não funciona por si. O cumprimento do direito de reprodução (*copyright*) e das marcas registradas exige um exército de inspetores. O departamento de patentes requer cientistas e engenheiros que acompanhem os procedimentos de aplicação das patentes e os tribunais necessitam de advogados de patentes que auxiliem na mediação das decisões. O treinamento e a contratação de todas essas pessoas custam dinheiro. Em um mundo de recursos finitos, treinar mais advogados especialistas em patentes ou contratar mais inspetores para caçar os piratas de DVDs significa treinar menos médicos e professores e contratar menos enfermeiros e policiais. É fácil identificar e apontar quais dessas profissões os países em desenvolvimento precisam mais.

O que é péssimo é que os países em desenvolvimento não terão nada em troca pelo pagamento maior das taxas de licenciamento e por assumirem gastos

adicionais com a implementação do novo sistema de IPR. Quando os países ricos aumentam sua proteção dos IPRs, eles podem pelo menos contar com algum aumento das inovações, mesmo que seus benefícios não sejam suficientes para cobrir os custos maiores que surgem por causa da proteção reforçada. Por outro lado, a maioria dos países em desenvolvimento não tem as aptidões necessárias para conduzir a pesquisa. O incentivo para conduzir a pesquisa pode ser aumentado, mas poucos países podem obter vantagem nisso. É como a história do meu filho, Jin-Gyu, que discuti no Capítulo 3. Se a habilidade não está presente, os incentivos não são relevantes. Isso explica a razão pela qual o renomado jornalista financeiro britânico Martin Wolf, um defensor assumido da globalização (apesar de sua plena consciência dos problemas e limitações a respeito), descreve os IPRs como "um utensílio extrator de renda" na maioria dos países em desenvolvimento, "que traz conseqüências potencialmente devastadoras sobre a habilidade de educar sua população (por causa do direito de reprodução — *copyright*), sobre a necessidade de adaptação de projetos para seu próprio uso e sobre o enfrentamento dos sérios desafios da saúde pública."[48](#)

Conforme venho enfatizando, o desenvolvimento econômico depende da aquisição de mais conhecimento produtivo. Quanto mais rígida é a proteção internacional dos IPRs, mais difícil é para os países em desenvolvimento adquirirem novos conhecimentos. Historicamente, os países não protegeram os direitos de propriedade intelectual dos estrangeiros muito bem (ou totalmente) quando precisaram importar conhecimento. Se o conhecimento é como a água que corre rio abaixo, então o sistema dos IPRs atual é como uma represa que transforma campos potencialmente férteis em um solo árido do ponto de vista tecnológico. Essa situação, obviamente, demanda reparos.

OBTENDO O EQUILÍBRIO ADEQUADO

Uma pergunta comum em minhas apresentações quando critico o atual sistema de IPRs é: "Visto que você é contra a propriedade intelectual, você deixaria outras pessoas roubarem os artigos resultantes de sua pesquisa e publicá-los com seus nomes?" Isso é sintomático da mentalidade simplista que permeia nosso debate sobre os direitos de propriedade intelectual. Criticar o regime de IPR da forma como ele existe hoje não é o mesmo que argumentar a favor da abolição total da propriedade intelectual em si.

Eu *não* estou argumentando que deveríamos abolir as patentes, os direitos de

reprodução (*copyrights*) ou as marcas registradas. Eles têm uma finalidade útil. Mas o fato de que alguma proteção dos direitos de propriedade intelectual é benéfica, ou mesmo necessária, não quer dizer que mais dela é sempre melhor. Uma analogia com o sal pode ser útil na explicação desse ponto com mais clareza. Um pouco de sal é essencial à nossa sobrevivência. Um pouco mais de sal torna nossa comida mais saborosa, mesmo que traga algum prejuízo à nossa saúde. Mas, acima de certa quantidade, o malefício que o sal faz à nossa saúde supera os benefícios que recebemos da comida mais saborosa. A proteção dos direitos de propriedade intelectual também é assim. Uma quantidade mínima pode ser essencial para a criação de incentivos a favor do conhecimento. Um pouco mais da proteção pode trazer mais benefícios do que custos. Mas muita proteção pode criar mais custos do que benefícios, de modo que acaba prejudicando a economia.

Então, a questão efetiva não é se a proteção dos IPRs é boa ou ruim abstratamente. É como obtemos o equilíbrio entre a necessidade de motivarmos as pessoas a produzirem novos conhecimentos e a necessidade de assegurar que os custos do monopólio resultante não excedam os benefícios que o novo conhecimento gera. Para fazer isso, precisamos diminuir o grau de proteção dos IPRs existente hoje — com o encurtamento do período de proteção, a elevação da barreira da originalidade, e tornando mais fáceis o licenciamento compulsório e as importações paralelas.

Se a proteção mais branda gera incentivos insuficientes aos investidores potenciais, o que pode ou não ser o caso, o setor público pode envolver-se na situação. Isso pode envolver a condução direta da pesquisa pelas entidades públicas — nacionais (como, por exemplo, os US National Institutes of Health) ou internacionais (como o International Rice Research Institute, que desenvolveu as variedades do arroz na Revolução Verde — a *Green Revolution*). Essa proteção pode ser feita por metas de subsídios para P&D concedidos a empresas do setor privado, sob a condição do acesso do público ao produto final.⁴⁹ O setor público, nos níveis nacional e internacional, já está fazendo isso, de modo que não seria uma mudança radical, dada a prática já existente. Seria simplesmente a questão de dar um passo adiante e redirecionar os esforços existentes.

Acima de tudo, o sistema internacional dos IPRs deveria ser reformado de modo que auxiliasse os países em desenvolvimento a se tornarem mais produtivos por meio da permissão de adquirir novos conhecimentos técnicos a custos razoáveis. Os países em desenvolvimento poderiam ter a garantia de

IPRs mais fracos — a vida das patentes mais curta, taxas de direito autoral mais baixas (provavelmente graduadas de acordo com as possibilidades de pagamento dos países) ou a facilitação do licenciamento compulsório e das importações paralelas.⁵⁰

E, por fim, mas não menos importante, deveríamos não apenas tornar a aquisição das tecnologias mais fácil aos países em desenvolvimento, como também auxiliá-los a desenvolver as *habilidades de usar e desenvolver* tecnologias mais produtivas. Para tanto, poderíamos instituir um imposto internacional sobre os direitos autorais das patentes e usá-lo para gerar o suporte tecnológico aos países em desenvolvimento. A causa também pode ser promovida pela modificação do sistema de direito de reprodução internacional (*copyright*), que torna o acesso aos livros acadêmicos mais fácil.^{****}

Assim como todas as outras instituições, os direitos de propriedade intelectual (as patentes, os direitos de reprodução — *copyrights* e as marcas registradas) podem ou não ser benéficos, dependendo de como são projetados e onde são usados. O desafio não é decidir se amontoamos todos juntos ou os reforçamos ao extremo, mas atingir o equilíbrio entre os interesses dos detentores dos IPRs e o restante da sociedade (ou do mundo, se você preferir). Apenas quando obtivermos o equilíbrio adequado, o sistema dos IPRs alcançará a finalidade originalmente prevista, ou seja, motivar a geração de novas idéias aos custos mais baixos possíveis para a sociedade.

NOTAS DE RODAPÉ — CAPÍTULO 6

^{*}. Lincoln recebeu a Patente US #6.469 por "Um dispositivo para sustentar navios sobre bancos de areia" em 22 de maio de 1849. A invenção é composta por um conjunto de câmaras de ar presas no casco de um navio, logo abaixo do nível da água. Ao passar por um banco de areia, as câmaras de ar são infladas e o navio, então boiando sustentado pelas câmaras cheias de ar, deve flutuar acima do banco de areia. Esse projeto nunca foi comercializado, provavelmente porque o peso extra teria aumentado a probabilidade de se atingirem bancos de areia com maior frequência.

^{**}. Law nasceu em uma família de banqueiros da Escócia. Em 1694, ele teve de fugir para o continente por ter matado um homem num duelo. Em 1716, após anos fazendo lobby, Law recebeu uma licença do governo francês para

abrir um banco emissor de moedas, o Banque Générale. Seu principal apoiador era o duque d'Orléans, sobrinho de Luís XIV e então regente do menino-rei, Luís XV, o bisneto de Luís XIV. Em 1718, o Banque Générale se tornou o Banque Royale, com suas notas garantidas pelo rei. Nesse meio-tempo, Law comprou a Compagnie du Mississippi a (Mississippi Company) em 1717 e a transformou em empresa de capital aberto. A empresa absorveu outras empresas de comércio rivais e, em 1719, tornou-se a Compagnie Perpetuelle des Indes, embora ainda fosse chamada de Compagnie du Mississippi. A empresa tinha o monopólio real em todo o comércio marítimo. Com Law obtendo esquemas altamente lucrativos em Louisiana (a parte francesa da América do Norte) e propagando rumores sobre suas pretensões, um movimento especulativo sobre as ações da empresa começou no verão de 1719. O preço das ações aumentou mais de 30 vezes entre o início de 1719 e o início de 1720. Muitas grandes fortunas foram feitas rapidamente — e também perdas subseqüentes em muitos casos — e, assim, o termo *milionário* foi criado para descrever os novos megaricos. Em janeiro de 1720, Law tornou-se ministro das Finanças (o Controlador-Geral das Finanças). Mas a bolha logo explodiu, deixando o sistema financeiro francês em ruínas. O duque d'Orléans demitiu Law em dezembro de 1720. Law deixou a França e morreu pobre em Veneza, em 1729.

***. *Nota da Editora:* Planta da família do gengibre, utilizada como corante na alimentação.

****. O acesso aos livros acadêmicos é fundamental para a geração das habilidades produtivas dos países em desenvolvimento, conforme minha própria experiência com livros copiados de forma pirata sugere, como descrevi no Prólogo. Os editores dos países ricos deveriam ter a coragem de permitir a reprodução barata dos livros acadêmicos nos países em desenvolvimento — eles não vão perder muito com isso, porque, de qualquer forma, seus livros são muito caros para os consumidores desses países. Também poderíamos estabelecer um fundo internacional especial para subsidiar a compra de livros acadêmicos pelas bibliotecas, pelos acadêmicos e pelos estudantes dos países em desenvolvimento. Um argumento similar poderia ser feito a respeito da histeria dos países ricos sobre os produtos falsificados pelos países em desenvolvimento em questão. Conforme citei no Prólogo, as pessoas que compram produtos falsificados nos países em desenvolvimento (inclusive os turistas que podem comprá-los nos países em desenvolvimento) não conseguem comprar os produtos originais que são muito caros. Então, na medida em que estes produtos não podem ser

contrabandeados para os países ricos para serem vendidos como artigos originais (isso raramente acontece), os fabricantes originais perdem pouca receita real dos produtos falsificados. Ainda seria possível argumentar que os consumidores dos países em desenvolvimento estão, de fato, fazendo propaganda gratuita dos fabricantes originais. Especialmente nas economias de crescimento elevado, os consumidores de produtos falsificados atuais serão os consumidores dos produtos originais amanhã. Muitos coreanos que compravam artigos de luxo falsificados na década de 1970 agora compram produtos originais.

[1]. Estima-se que, em 2005, 6,1% da população (de 15 a 49 anos) da África Subsaariana estivesse contaminada pelo vírus HIV, em comparação com 1% de contaminação da população mundial. A epidemia chegou a proporções alarmantes em Botswana, Lesoto, e África do Sul, mas ela também é muito séria em Uganda, Tanzânia e Camarões. As Nações Unidas estimam que Botswana tem a epidemia em situação mais séria, com 24,1% da população adulta contaminada pelo vírus HIV em 2005. Lesoto (23,2%) e a África do Sul (18,8%) seguem próximos. O problema também é muito sério em Uganda (6,7%), Tanzânia (6,5%) e Camarões (5,4%). Todas as estatísticas são da UNAIDS (United Nations Program on HIV/AIDS) (2006), *2006 Report on the Global AIDS Epidemic*, disponível para download em http://data.unaids.org/pub/GlobalReport/2006/2006_GR_CH02_en.pdf

[2]. A renda per capita em 2004 era \$4.340 em Botswana, \$3.630 na África do Sul, \$800 em Camarões, \$740 em Lesoto, \$330 na Tanzânia e \$270 em Uganda. Os dados são do Banco Mundial (2006), *World Development Report 2006*, Tabelas 1 e 5.

[3]. Quando o governo dos Estados Unidos anunciou sua intenção de estocar a droga Antrax, Cipro, a Bayer se voluntariou a dar um desconto grande ao governo dos Estados Unidos (ela ofereceu \$1,89 por comprimido, em vez do preço em drogarias de \$4,50 por unidade). Mas o governo dos Estados Unidos considerou isso insuficiente, dado o fato de que uma droga copiada produzida na Índia custava menos de 20 centavos. O governo dos Estados Unidos teve um desconto de 50% da Bayer ao ameaçar impor licenciamento compulsório. Para maiores detalhes, veja A. Jaffe & J. Lerner (2004), *Innovation and Its Discontents — How Our Broken Patent System Is Endangering Innovation and Progress, and What to do about It* (Princeton University Press, Princeton), p. 17.

[4]. H. Bale, "Access to Essential Drugs in Poor Countries — Key Issues",

disponível para *download* em:

<http://www.ifpma.org/News/SpeechDetail.aspx?nID=4>

[5]. "Strong global patent rules increase the cost of medicines", *The Financial Times*, 14 de fevereiro de 2001.

[6]. Veja o website da associação das indústrias farmacêuticas dos Estados Unidos, <http://www.phrma.org/publications/profileoo/chap2.phtml#growth>.

[7]. Por exemplo, a principal pesquisa conduzida na metade dos anos 80 indagou aos principais executivos de P&D das empresas dos Estados Unidos qual proporção das invenções que eles desenvolveram não teriam sido desenvolvidas sem a proteção das patentes. Dentre os 12 grupos das indústrias pesquisadas, havia apenas três indústrias em que a resposta era "alta" (60% para farmacêuticos e 38% para outros químicos e 25% para petróleo). E havia seis outros em que a resposta era "nenhuma" (0% para equipamentos de escritório, veículos motorizados, produtos de borracha e têxteis, 1% para metais e instrumentos primários). Nas três indústrias restantes, a resposta foi "baixa" (17% para máquinas, 12% para produtos de metal manufaturados e 11% para equipamentos elétricos). Veja E. Mansfield (1986), "Patents and Innovation: An Empirical Study", *Management Science*, vol. 32, fevereiro. O resultado desse estudo é confirmado por vários outros estudos conduzidos no Reino Unido e na Alemanha, citado em F. Scherer & D. Ross (1990), *Industrial Market Structure and Economic Performance* (Houghton Mifflin Company, Boston), p. 629, nota de rodapé 46.

[8]. Um estudo baseado em uma pesquisa com 650 gestores de P&D de alto nível de empresas listadas nos Estados Unidos avaliou que as patentes são consideradas muito menos importantes na preservação da vantagem do inovador do que essas "vantagens naturais". Veja R. Levin, A., Klevorick, R., Nelson, S. & Winter (1987), "Appropriating the Returns from Industrial Research and Development", *Brookings Papers on Economic Activity*, 1987, nº 3.

[9]. F. Machlup & E. Penrose (1950) "The Patent Controversy in the Nineteenth Century", *Journal of Economic History*, vol. 10, no. 1, p. 18.

[10]. Veja J. Schumpeter (1987), *Capitalism, Socialism and Democracy*, 6a. edição (Unwin Paperbacks, Londres). De acordo com o renomado historiador do pensamento econômico inglês, Mark Blaug, Schumpeter menciona as patentes apenas algumas vezes nas milhares de páginas que ele escreveu.

[11]. Para maiores detalhes sobre o movimento antipatente, veja Machlup & Penrose (1950).

[12]. J. Gleeson (2000), *The Moneymaker* (Bantam, Londres). Uma biografia mais detalhada e uma discussão sistemática das teorias econômicas de Law é A. Murphy (1997), *John Law — Economic Theorist and Policy-maker* (Clarendon Press, Oxford).

[13]. De acordo com o historiador econômico eminente Charles Kindleberger, Law argumentava que, "se a oferta de moeda aumentasse pela emissão de notas bancárias para empréstimos produtivos, os empregos e a produção aumentariam proporcionalmente, e o valor da moeda se manteria estável". Veja C. Kindleberger (1984), *A Financial History of Western Europe* (George Men & Unwin, Londres). Para maiores detalhes, veja Murphy (1997).

[14]. De acordo com uma referência recente, em torno de 900 trabalhadores ingleses — fabricantes de relógios, tecelões, ferreiros e outros — eram contratados pelo irmão de Law, William, e se estabeleciam em Versailles (Gleeson, 2000, p. 121). O historiador John Harris dá uma estimativa menor: "Em torno de 70 fabricantes de relógios eram contratados e estabelecidos em Versailles e Paris, pelo menos 14 fabricantes de vidros e mais de 30 ferreiros emigraram. O último grupo incluía fabricantes de cadeados e de arquivos, fabricantes de dobradiças, marceneiros e um grupo importante de trabalhadores de fundição que estavam estabelecidos em Chaillot, Paris. A maioria dos demais trabalhadores em metais e em vidro estava na Normandia, em Harfleur e Honfleur. Uma colônia grande de trabalhadores da lã foi estabelecida em Charlaval e na propriedade de Law recém-adquirida em Norman, Tancarville. Os principais grupos listados certamente não incluem todos os trabalhadores qualificados envolvidos... O número total de trabalhadores que emigraram através do esquema de Law era provavelmente de mais de 150..." J. Harris (1991), "Movement of Technology between Britain and Europe in the Eighteenth Century", em D. Jeremy (ed.), *International Technology Transfer — Europe, Japan and the USA. 1700-1914* (Edward Elgar, Aldershot).

[15]. Para maiores detalhes sobre a proibição inglesa sobre a emigração de trabalhadores qualificados veja D. Jeremy (1977), "Damming the Flood: British Government Efforts to Check the Outflow of Technicians and Machinery, 1780-1843", *Business History Review*, vol. LI, no. 1, e J. Harris (1998), *Industrial Espionage and Technology Transfer — Britain and France in the Eighteenth Century* (Ashgate, Aldershot), capítulo 18.

[16]. Para maiores detalhes, veja Jeremy (1977) e Harris (1998)

[17]. As tecnologias eram relativamente simples naquela época, de modo que uma pessoa com as qualificações adequadas poderia aprender muito sobre sua tecnologia através de uma visita à fábrica.

[18]. Para maiores detalhes, veja Harris (1998), D. Lantes (1969), *The Unbound Prometheus — Technological Change and Industrial Development in Western Europe from 1750 to the Present* (Cambridge University Press, Cambridge) e K. Bruland (ed.) (1991), *Technology Transfer and Scandinavian Industrialization* (Berg, Nova York).

[19]. A lei de patentes inglesa foi implantada em 1623 com o Statute of Monopolies, apesar de muitos argumentarem que ela não negou de fato o nome de uma "lei de patentes" até a sua reforma em 1852. Por exemplo, veja C. McLeod (1988), *Inventing the Industrial Revolution: the English Patent System 1660-1800* (Cambridge University Press, Cambridge).

[20]. Rússia (1812), Prússia (1815), Bélgica e Holanda (1817), Espanha (1820), Bavária (1825), Sardenha (1826), Estado do Vaticano (1833), Suécia (1834), Württemberg (1836), Portugal (1837) e Saxônia (1843). Veja E. Penrose (1951), *The Economics of the International Patent System* (The Johns Hopkins Press, Baltimore), p. 13.

[21]. Os signatários originais eram 11 países: Bélgica, Brasil, França, Guatemala, Itália, Holanda, Portugal, El Salvador, Sérvia, Espanha e Suíça. A inclusão de marcas registradas no acordo possibilitou que os que não tinham patentes da Suíça e da Holanda assinassem em favor da Convenção. Antes de a Convenção entrar em vigor em julho de 1884, a Inglaterra, o Equador e a Tunísia assinaram, aumentando o número dos países-membros para 14. Posteriormente, o Equador, El Salvador e a Guatemala denunciaram a Convenção e não se reintegraram até os anos 90. A informação é da WIPO (World Intellectual Property Organization), *website*: <http://www.wipo.int/about-ip/en/iprm/pdf/ch5.pdf#paris>.

[22]. Eles estavam no movimento browniano, no efeito fotoelétrico e, mais importante, na relatividade especial.

[23]. Apenas em 1911, seis anos após ter acabado seu PhD, que ele se tornou professor de física na University of Zürich.

[24]. Para maiores detalhes sobre a história do sistema de patentes suíço, veja Schiff (1971). *Industrialisation without National Patentes — The Netherlands 1869-1912 and Switzerland, 1850-1907* (Princeton University Press, Princeton).

[25]. Além disso, a lei de patentes holandesa de 1817 era deficiente mesmo pelos padrões da época. Ela não tinha uma descrição dos detalhes das patentes, permitia o patenteamento de invenções importadas, tornava nulas as patentes nacionais das invenções que adquiriam patentes estrangeiras e não havia penalidade se os outros usassem os produtos patenteados sem a permissão, desde que fosse para os próprios negócios. Veja Schiff (1971), pp. 19-20.

[26]. Apesar de Edison ter feito algumas contribuições fundamentais ao desenvolvimento do bulbo de lâmpada com filamento, ele não teve a autoria exclusiva do invento, como normalmente se acredita. No entanto, ele tinha todas as patentes importantes.

[27]. De acordo com T. Cochran & W. Miller (1942), *The Age of Enterprise: A Social History of Industrial America* (Nova York, The Macmillan Company), o fato de, entre 1820 e 1830, os Estados Unidos terem produzido 535 patentes por ano contra 145 da Grã-Bretanha se dava principalmente pela diferença nos "escrúpulos" (p. 14). Isso pode ser contrastado com o argumento de K. Sokoloff & Z. Khan (2000) de que ocorreu graças ao "bom" sistema de patentes que os Estados Unidos excederam a Inglaterra em patentes *per capita* em 1810, expresso em seu paper, "Intellectual Property Institutions in the United State: Early Development and Comparative Perspective", preparado para o World Bank Summer Research Workshop on Market Institutions, 17 e 19 de julho, 2000, Washington, DC (p. 5). A verdade está provavelmente entre as duas afirmações.

[28]. Durand fez a mesma observação ao considerar a sua patente do lampião a gás de 1811. Veja S. Shephard (2000), *Pickled, Potted & Canned — How the Preservation of Food Changed Civilization* (Headline, Londres), p. 228.

[29]. De acordo com esse ato, "seria uma ofensa penal vender um artigo feito fora do país que tenha nele qualquer palavra ou marca que faça o comprador acreditar que ele seja fabricado na Inglaterra, na falta das palavras que revelam o local efetivo da origem". Conforme citado em F. Williams (1896), *"Made in Germany"* (William Henemann, Londres), p. 137. A edição consultada é a de 1973, com a introdução de Austen Albu (The Harvest Press,

Brighton).

[30]. Para maiores detalhes, veja Williams (1896), p. 138.

[31]. Williams (1896), p. 138.

[32]. O famoso economista de negócios John Kay trata esse ponto com brilhantismo numa sátira que interpreta Virginia Woolf e seu agente literário que viaja no tempo. Veja J. Kay (2002), "Copyright law's duty to creativity", *The Financial Times*, 23 de outubro de 2002.

[33]. Jaffe & Lerner (2004), p. 94. A média não era de 20 anos naquela época porque alguns países pobres ainda não estavam prontos para se compatibilizar ao TRIPS.

[34]. As substâncias químicas (incluindo-se as farmacêuticas) ficaram sem patentes até 1967 na Alemanha Ocidental, até 1968 nos países nórdicos, até 1976 no Japão, até 1978 na Suíça e até 1992 na Espanha. A informação é de S. Patel (1989), "Intellectual Property Rights in the Uruguay Round — A Disaster for the South?", *Economic and Political Weekly*, 6 de maio de 1989, p.980, e G. Dutfield & U. Suthersanen (2004), "Harmonization of Differentiation in Intellectual Property Protection? — The Lessons of History", Occasional Paper 15 (Quaker United Nations Office, Genebra), pp. 5-6.

[35]. Com o TRIPS, os países em desenvolvimento foram compelidos a introduzir patentes dos produtos farmacêuticos, pelo menos até 2013, no caso dos países mais pobres. Quando o acordo TRIPS passou a ter efeito em 1995, os países em desenvolvimento deveriam atuar de acordo a partir de 2001. Os países mais pobres (os Least Developed Countries, ou LDCs) tiveram até 2006, mas no final de 2005 o prazo foi estendido para 2013.

[36]. Dutfield & Suthersanen (2004), p. 6.

[37]. Jaffe & Lerner (2004), pp. 25-6, p. 34, pp. 74-5.

[38]. É possível que ambos os casos tenham sido estabelecidos fora do Judiciário.

[39]. Jaffe & Lerner (2004), pp. 34-5.

[40]. Jaffe & Lerner (2004), pp. 12.

[41]. Os dois professores também mostram que o número de adequações às patentes iniciadas nos Estados Unidos era em torno de 1.000 por ano até a metade dos anos 80, mas agora são mais de 2.500 por ano (Jaffe & Lerner, 2004, p. 14, figura 1.2). Considerando-se que é muito caro combater a adequação das patentes, isso significa que o recurso é revertido da geração de novas idéias para a defesa das idéias já existentes.

[42]. Em uma carta para Robert Hooke, datada de 5 de fevereiro de 1676.

[43]. Então, a visão de Jefferson do que podemos ter propriedade e do que não podemos ter foi exatamente o oposto do que temos hoje — ele não via problemas em pessoas que têm a propriedade de outras pessoas (escravidão), mas achava absurdo que as pessoas pudessem ter a propriedade sobre idéias e ter seus direitos protegidos por um monopólio artificial criado pelo governo chamado de patentes.

[44]. Especialmente com o "golden rice 2", desenvolvido em 2005 pela Syngenta, que agora tem a tecnologia, os benefícios podem ser ainda maiores. O arroz dourado do tipo 2 produz 23 vezes mais betacaroteno do que o arroz dourado original.

[45]. Veja http://en.wikipedia.org/wiki/Golden_rice#Vitamin_A_deficiency A Xerophthalmia (em grego, olhos secos) é uma inflamação do olho com ressecamento e ondulação anormais (*Oxford English Dictionary*).

[46]. Sobre a controvérsia do arroz dourado, veja RAFI (Rural Advancement Foundation International) (2000), *RAFI Communique*, setembro/outubro de 2000, Edição #66. Veja também o texto de Portyku em "The "Golden Rice" Tale" em http://web.archive.org/web/20131010020304/http://www.biotech-info.net/GR_tale.html

[47]. Os gastos em direitos de propriedade intelectual estão citados em M. Wolf (2004), *Why Globalization Works* (Yale University Press, New Haven), p. 217. Os dados de auxílio internacional são da OCDE.

[48]. Wolf (2004), p. 217.

[49]. Conforme Joseph Stiglitz propõe, um fundo público também poderia ser estabelecido para garantir a compra de invenções valiosas, como drogas essenciais para a sobrevivência. J. Stiglitz (2006), *Making Globalization Work — The Next Steps to Global Justice* (Allen Lane, Londres), p. 124.

[50]. Permitir a facilitação de importações paralelas pode resultar no influxo reverso de cópias baratas dos países em desenvolvimento antes do final de prazo do direito de propriedade intelectual nos países desenvolvidos, mas há formas de controlá-los; as cópias de drogas podem ser fabricadas em formatos e tamanhos diferentes dos originais, enquanto micro-chips especiais de identificação podem ser instalados nas embalagens dos originais para que sejam distinguidos das cópias. Sobre mais acerca desse tema relacionado a tornar os direitos de propriedade intelectual mais frágeis nos países pobres, veja H-J. Chang (2001), "Intellectual Property Rights and Economic Development — Historical Lessons and Emerging Issues", *Journal of Human Development*, 2001, vol. 2, no. 2. O artigo foi reimpresso em H-J. Chang (2003), *Globalization, Economic Development and The Role of the State* (Zed Press, Londres).

CAPÍTULO 7

MISSÃO IMPOSSÍVEL?

A cautela financeira pode ir tão longe?

A maioria das pessoas que assistiu ao filme "Missão Impossível III", sucesso de bilheteria, deve ter ficado muito impressionada com o esplendor urbano de Xangai, o centro do milagre econômico chinês. Também deve se lembrar da perseguição final desesperada que foi gravada no bairro antigo e pitoresco próximo do canal, que parece ter parado na década de 1920. O contraste entre aquele distrito e os arranha-céus no centro da cidade simboliza o desafio que a China enfrenta com a desigualdade crescente e o descontentamento gerado por essa situação.

Quem assistiu aos primeiros episódios de "Missão Impossível" também teve um pouco da curiosidade satisfeita. No primeiro filme da série, fomos informados do significado da sigla FMI, a formidável agência de inteligência para a qual o personagem principal do filme, Ethan Hunt (interpretado por Tom Cruise), trabalha. O significado da sigla é Força de Missão Impossível.

O FMI de fato, o Fundo Monetário Internacional, pode não enviar agentes secretos para explodir prédios ou assassinar pessoas indesejáveis, mas também é muito temido pelos países em desenvolvimento, pois é uma espécie de xerife controlador do mercado financeiro mundial e aplica as regras de controle de acesso desses países às finanças internacionais.

Quando os países em desenvolvimento passam por crises em seus balanços de pagamentos, o que sempre acontece, assinar um acordo com o FMI é fundamental. O dinheiro que o FMI empresta é apenas uma pequena parte da história, uma vez que o órgão não tem muito dinheiro. O que é mais importante é o acordo em si. Ele é considerado a garantia de que o país irá se regenerar de seus maus hábitos e adotar um conjunto de políticas "boas" que irão assegurar sua habilidade futura de honrar sua dívida. Apenas quando esse acordo é feito, os outros credores potenciais — que podem ser o Banco Mundial, os governos dos países ricos e os credores do setor privado — concordam em continuar com suas ofertas financeiras ao país em questão. O acordo com o FMI envolve a aceitação das condições de uma variedade de políticas econômicas restritivas (que vão ficando cada vez mais restritas,

conforme discuti no Capítulo 1), que requerem desde a liberalização do comércio até a adoção de novas leis que afetam o mundo empresarial. No entanto, o que é mais importante e temido dentre as condições do FMI são as exigências que dizem respeito às políticas macroeconômicas.

As políticas macroeconômicas — a política monetária e a política fiscal — são aplicadas visando-se a mudança do comportamento de toda a economia (diferente da soma total dos comportamentos dos agentes econômicos individuais que a configuram).¹ A idéia contra-intuitiva de que a economia como um todo deve funcionar independentemente da simples soma de suas partes individuais é de autoria do famoso economista de Cambridge John Maynard Keynes. Keynes argumentou que o que é racional para os agentes individuais pode não ser racional para toda a economia. Por exemplo, durante uma recessão, as empresas vêem a demanda por seus produtos cair, enquanto os trabalhadores vêem chances crescentes de cortes salariais e ociosidade. Nessa situação, é prudente que as empresas e os trabalhadores reduzam seus gastos. Mas, se todos os agentes econômicos reduzirem seus gastos, ficarão numa situação pior, porque o efeito combinado dessas ações é a redução ainda maior da demanda agregada, que, por sua vez, aumenta as chances de falência e recessão. Portanto, Keynes argumentou, o governo, cuja atribuição é gerir toda a economia, não pode simplesmente usar versões preestabelecidas de planos de ação que são racionais para os agentes econômicos. Ele deve sempre fazer deliberadamente o oposto do que os outros agentes econômicos fazem. Em uma situação de crise econômica, o governo deveria aumentar seu gasto para compensar a tendência das empresas do setor privado e dos trabalhadores a reduzir seus gastos. Na situação de melhora da economia, ele deveria reduzir seus gastos e aumentar os impostos, de modo a evitar que a demanda supere a oferta.

Como reflexo dessa abordagem, até a década de 1970, o principal objetivo das políticas macroeconômicas era reduzir a magnitude das variações do nível da atividade econômica — conhecido como ciclo de negócios. Mas, em face do surgimento do neoliberalismo nos anos 80 e de sua abordagem "monetarista" da macroeconomia, o foco das políticas macroeconômicas mudou radicalmente. Os "monetaristas" são considerados assim porque acreditam que os preços aumentam quando muito dinheiro "corre atrás" de determinada quantidade de bens e serviços. Eles também argumentam que a estabilidade de preços (ou seja, a manutenção da inflação baixa) é o fundamento da prosperidade e, portanto, que a disciplina monetária (necessária para a estabilidade dos preços) deve ser o objetivo principal da

política macroeconômica. Quando se trata dos países em desenvolvimento, a necessidade de disciplina monetária é ainda mais reforçada pelos Maus Samaritanos. Eles acreditam que a maioria dos países em desenvolvimento não tem autodisciplina para "viver com seus próprios meios"; os Maus Samaritanos alegam que esses países emitem moeda e fazem empréstimos como se "não houvesse amanhã". Domingo Cavallo, o famoso ex-ministro de Finanças da Argentina (não tão famoso depois da crise financeira de 2002), uma vez descreveu seu país como um "adolescente rebelde" que não pode controlar seu comportamento e precisa "crescer".² Portanto, a mão forte do FMI é vista como fundamental pelos Maus Samaritanos para assegurar a estabilidade macroeconômica e, portanto, o crescimento desses países. Infelizmente, as políticas macroeconômicas promovidas pelo FMI têm produzido praticamente o efeito oposto.

"LADRÃO, ASSALTANTE ARMADO E MATADOR PROFISSIONAL"

Os neoliberais vêem a inflação como o inimigo público número 1. Ronald Reagan uma vez apresentou essa idéia quase visualmente: "A inflação é tão violenta como um ladrão, tão assustadora como um assaltante armado e tão mortífera como um matador profissional."³ Eles acreditam que, quanto mais baixa é a taxa de inflação, melhor para a economia. Idealmente, gostariam de inflação zero. Eles aceitariam, no máximo, a taxa de inflação de um dígito. Stanley Fischer, economista americano nascido no norte da Rodésia, e economista chefe do FMI entre 1994 e 2001, recomendava explicitamente a meta de inflação entre 1 e 3%.⁴ Mas por que a inflação é considerada prejudicial?

A explicação começa pelo argumento de que a inflação é uma forma de imposto compulsório que rouba de forma injusta das pessoas parte de sua renda arduamente ganha. Milton Friedman, o guru do monetarismo, argumentava que "a inflação é uma forma de tributação que pode ser imposta sem legislação".⁵ Mas a ilegitimidade do "imposto inflacionário" e a "injustiça distributiva" que surge são apenas o começo do problema.

Os neoliberais argumentam que a inflação também é ruim para o crescimento econômico.⁶ A maioria sustenta que, quanto mais baixa é a taxa de inflação de um país, maior será seu crescimento econômico. O raciocínio que fundamenta essa afirmação é que o investimento se revela essencial para o

crescimento. Os investidores não gostam da incerteza, de modo que precisamos manter a economia estável, o que significa manter os preços estáveis; então, a inflação baixa é pré-requisito do investimento e do crescimento. Esse argumento tem tido um apelo particularmente grande nos países da América Latina, em que a memória da hiperinflação dos anos 80, combinada com o colapso do crescimento econômico, é bastante forte (especialmente na Argentina, na Bolívia, no Brasil, na Nicarágua e no Peru).

Os economistas neoliberais argumentam que duas coisas são essenciais para se atingir a inflação baixa. Primeiro, deve haver disciplina monetária — o Banco Central não pode aumentar a oferta de moeda acima do que é absolutamente necessário para manter o crescimento real da economia. Segundo, deve haver prudência financeira — nenhum governo deve gastar além de seus próprios meios (falarei mais adiante a esse respeito).

Para se ter disciplina monetária, o Banco Central, que controla a oferta de moeda, deve ter a estabilidade de preços como seu objetivo principal. Assumindo firmemente esse argumento, por exemplo, nos anos 80 a Nova Zelândia indexou o salário do presidente do Banco Central à taxa de inflação em proporção inversa, de modo que ele (ou ela) teria interesse pessoal em controlar a inflação. Se pedíssemos ao Banco Central, segue o argumento, que considerasse outras coisas, como o crescimento e o nível de empregos, a pressão política sobre ele poderia ser insuportável. Stanley Fischer argumenta que "um banco central que tem várias metas gerais pode escolher dentre elas e certamente estará sujeito a pressões políticas para mudar de metas, dependendo do estado do ciclo eleitoral".⁷ A melhor forma de evitar que isso aconteça é "proteger" o Banco Central dos políticos (que não entendem de economia muito bem e, mais importante ainda, têm horizonte temporal curto), tornando-o "politicamente independente". Essa crença ortodoxa sobre as virtudes da independência do Banco Central é tão forte que o FMI normalmente a considera condição para seus empréstimos, como, por exemplo, ele estabeleceu para a Coreia do Sul após a crise financeira de 1997.

Além da disciplina monetária, os neoliberais, tradicionalmente, enfatizam a importância da prudência do governo — a não ser que o governo viva com seus recursos próprios, os déficits orçamentários geram inflação, por criarem demandas além do que a economia pode atender.⁸ Mais recentemente, seguindo a onda das crises financeiras dos países em desenvolvimento no final dos anos 90 e início dos 2000, reconhecia-se que os governos não têm poder de "viver além dos próprios recursos". Nessas crises, muitos dos

empréstimos em excesso foram feitos pelas empresas do setor privado e por consumidores, e não por governos. Como resultado, deu-se ênfase crescente às "regulamentações prudenciais" dos bancos e de outras empresas do setor financeiro. O mais importante disso é a taxa de adequação de capital para os bancos, recomendada pelo BIS (Bank for International Settlements), o clube dos bancos centrais baseado na cidade suíça de Basileia (adiante, falarei mais a esse respeito disso).^{*}—

EXISTE INFLAÇÃO E INFLAÇÃO

A inflação é ruim para o crescimento — essa se tornou uma das crenças econômicas mais largamente aceitas em nossa era. Mas veja como você se sente depois de digerir as informações que vou apresentar.

Nos anos 60 e 70, a taxa de inflação média do Brasil era de 42% ao ano.⁹ Apesar disso, o Brasil foi uma das economias que cresceram mais rapidamente no mundo durante essas duas décadas — sua renda per capita cresceu a 4,5% ao ano durante esse período. Por outro lado, entre 1996 e 2005, período no qual o Brasil aplicou a ortodoxia neoliberal, especialmente em relação à política macroeconômica, sua taxa média de inflação foi de 7,1% ao ano. Mas, durante esse período, a renda per capita no Brasil cresceu apenas 1,3% ao ano.

Se você não está totalmente persuadido com o caso brasileiro — é compreensível, uma vez que a hiperinflação caminhou junto com o crescimento baixo nos anos 80 e início dos anos 90 —, o que dizer disso? Durante seus anos de "milagre", quando a economia crescia a 7% ao ano em termos *per capita*, a Coreia do Sul tinha taxas de inflação próximas de 17,4% a 20% nos anos 60 e 19,8% nos anos 70. Essas eram taxas mais altas do que as de vários países da América Latina, e totalmente contrárias aos estereótipos culturais do Leste asiático de países superpoupadores e prudentes versus os latinos, tidos como românticos e festeiros (falarei mais sobre os estereótipos culturais no Capítulo 9). Nos anos 60, a taxa de inflação da Coreia era *muito mais alta* do que a de cinco países da América Latina (Venezuela, Bolívia, México, Peru e Colômbia) e não muito mais baixa do que a do "adolescente rebelde", a Argentina.¹⁰ Nos anos 70, a taxa de inflação da Coreia era mais alta do que a da Venezuela, do Equador e do México e não muito mais baixa do que a da Colômbia e da Bolívia.¹¹ Você ainda está convencido de que a

inflação é incompatível como o sucesso econômico?

Com esses exemplos, não quero dizer que a inflação seja algo bom. Quando os preços sobem muito rapidamente, desfazem as bases de cálculo econômico. A experiência da Argentina nos anos 80 e início dos anos 90 é bastante ilustrativa a esse respeito.¹² Em janeiro de 1977, uma caixa de leite custava 1 peso. Quatorze anos mais tarde, a mesma caixa custava 1 bilhão de pesos. Entre 1977 e 1991, a inflação cresceu a uma média anual de 333%. Durante um período de 12 meses terminado em 1990, a inflação foi de 20.266%. A história conta que, durante esse período, os preços aumentaram tão rapidamente que alguns supermercados optaram por usar lousas para a indicação dos preços dos produtos, em vez de etiquetas com preços em cada unidade das mercadorias.^{**} Não há dúvida de que esse tipo de inflação de preços torna o planejamento de longo prazo impossível. Sem um horizonte de tempo razoavelmente longo, as decisões de investimento racional se tornam impossíveis. E, sem maiores investimentos, o crescimento econômico se torna muito difícil.

Mas há uma grande distância entre admitir a natureza destrutiva da hiperinflação e argumentar que, quanto mais baixa a taxa de inflação, melhor.¹³ Como os exemplos do Brasil e da Coreia mostram, a taxa de inflação não deve estar entre 1 e 3%, conforme Stanley Fischer e a maioria dos neoliberais desejam, para que a economia tenha bons resultados. Mesmo muitos economistas neoliberais admitem que, abaixo de 10%, a inflação parece não criar qualquer efeito adverso sobre o crescimento econômico.¹⁴ Dois economistas do Banco Mundial, Michael Bruno, que já foi seu economista chefe, e William Easterly, mostraram que, abaixo de 40% não há correlação sistemática entre a taxa de inflação de um país e sua taxa de crescimento.¹⁵ Eles ainda argumentam que, abaixo de 20%, a inflação mais elevada parecia estar associada ao crescimento mais alto durante alguns períodos.

Em outras palavras, existe inflação e existe inflação. A inflação elevada é prejudicial, mas a inflação moderada (até 40%) não é necessariamente prejudicial, mas pode ser compatível com o crescimento rápido e a criação de empregos. Podemos ainda considerar que algum grau de inflação é inevitável em uma economia dinâmica. Os preços mudam porque a economia muda, então é natural que os preços subam em uma economia em que há muitas atividades novas criando novas demandas.

Mas, se a inflação moderada não é prejudicial, por que os neoliberais são tão obcecados por ela? Os neoliberais poderiam argumentar que toda inflação — moderada ou não — ainda é questionável porque atinge desproporcionalmente as pessoas que têm seus rendimentos fixos — notadamente, os assalariados e os pensionistas, que são os grupos mais vulneráveis da população. Paul Volcker, o presidente do US Federal Reserve Board (o Banco Central dos Estados Unidos), durante a presidência de Ronald Reagan (1979 a 1987), disse: "A inflação é considerada um imposto cruel, e talvez o mais cruel, porque atinge todos os setores da economia, de forma não-planejada, e atinge diretamente as pessoas que recebem salários fixos."¹⁶

Mas isso é apenas a metade da história. A inflação mais baixa pode significar que o que os trabalhadores já ganharam está mais protegido, mas as políticas necessárias para preservar essa renda podem reduzir o que eles poderão ganhar no futuro. Por que isso acontece? As políticas monetária e fiscal restritivas necessárias para a inflação mais baixa, especialmente um nível bem baixo de inflação, também levam à redução do nível de atividade econômica, que, por sua vez, baixará a demanda por trabalho e, portanto, aumentará o desemprego e reduzirá os salários. Então, o controle restritivo da inflação é uma faca de dois gumes para os trabalhadores — ela protege mais suas rendas existentes, mas reduz suas rendas futuras. Apenas para os pensionistas e outros, incluindo-se significativamente a indústria financeira, cujas rendas têm origem nos ativos financeiros com rendimentos fixos, é que a inflação mais baixa é uma bênção. Uma vez que essas pessoas estão fora do mercado de trabalho, as políticas macroeconômicas restritivas que baixam a inflação não podem afetar adversamente suas oportunidades de emprego e salários futuros, enquanto as rendas que eles já têm são bem protegidas.

Os neoliberais fazem muito alarde sobre o fato de que a inflação atinge o público em geral, conforme pudemos conferir a partir do comentário de Volcker. Mas essa retórica populista esconde o fato de que as políticas necessárias para gerar a inflação baixa reduzem os ganhos futuros da maioria das pessoas que trabalham, por meio da redução de suas perspectivas de emprego e de níveis salariais melhores.

O PREÇO DA ESTABILIDADE DE PREÇOS

Após ter assumido o poder depois do regime do apartheid em 1994, o ANC (African National Congress) do governo da África do Sul declarou que

seguiria uma política macroeconômica no estilo do FMI. Essa atitude cautelosa seria considerada necessária para não afastar os investidores, dada a sua história de esquerda revolucionária.

Para manter a estabilidade de preços, as taxas de juros foram mantidas elevadas; em seu pico no final dos anos 90 e início dos anos 2000, as taxas de juros altas estavam entre 10 e 12%. Graças a essa política monetária restritiva, o país pôde manter sua taxa de inflação nesse período em 6,3% ao ano.¹⁷ Mas isso foi atingido a duras penas para o crescimento e os empregos. Dado que a empresa não-financeira média na África do Sul tem uma taxa de lucro de menos de 6%, as taxas de juros reais de 10 a 12% significavam que pouquíssimas empresas podiam tomar empréstimos para investir.¹⁸ As taxas de investimento caíram (em proporção do PIB) dos históricos 20 a 25% (estavam em 30% no início dos anos 80) para em torno de 15%.¹⁹ Considerando-se esses níveis baixos de investimento, a economia sul-africana não está tão mal — entre 1994 e 2005, sua renda *per capita* cresceu 1,8% ao ano. Mas isso ocorreu apenas "considerando-se...".

A não ser que a África do Sul entre num grande programa de redistribuição de renda (o que não é politicamente viável nem economicamente prudente), a única maneira de reduzir as grandes diferenças de padrão de vida entre os grupos raciais no país é por meio do crescimento rápido e da criação de mais empregos, de modo que mais pessoas possam integrar-se à economia formal e melhorar seu padrão de vida. Atualmente, o país tem uma taxa de desemprego *oficial* de 26 a 28%, uma das mais altas do mundo;*** uma taxa de crescimento anual de 1,8% também é inadequada para se obter uma redução grande do desemprego e da pobreza. Nos últimos anos, o governo sul-africano tem reconhecido a insensatez financeira dessa abordagem e tem baixado as taxas de juros, mas as taxas de juros reais, em torno de 8%, ainda são muito altas para investimentos mais vigorosos.

Na maioria dos países as empresas fora do setor financeiro têm uma lucratividade de 3 a 7%.²⁰ Mas, se a taxa de juros estiver acima desse nível, faz mais sentido que os investidores potenciais ponham seu dinheiro no banco, ou comprem títulos, em vez de investir em uma empresa produtiva. Considerando-se também o problema da gestão dos empreendimentos produtivos — problemas trabalhistas, problemas com a remessa de componentes, problemas com pagamentos de clientes etc. —, a taxa de retorno pode ser ainda mais baixa. Como as empresas nos países em

desenvolvimento têm pouco capital acumulado internamente, tornar os empréstimos mais difíceis significa que as empresas não podem investir muito. Isso resulta em investimentos baixos que, por sua vez, significam baixo crescimento e empregos escassos. Foi o que aconteceu no Brasil, na África do Sul e em vários outros países em desenvolvimento quando eles seguiram as recomendações dos Maus Samaritanos e buscaram uma taxa de inflação muito baixa.

Mas o leitor ficará surpreso ao saber que os países ricos Maus Samaritanos, que são tão generosos ao pregar aos países em desenvolvimento a importância das taxas de juros reais elevadas como a chave para a disciplina monetária, têm assumido para si mesmos políticas monetárias expansionistas quando precisam gerar renda e empregos. No auge de seu boom de crescimento após a Segunda Guerra Mundial, as taxas de juros reais dos países ricos eram todas muito baixas — ou mesmo negativas. Entre 1960 e 1973, a segunda metade da "Era de Ouro do Capitalismo" (1950 a 1973), quando todos os países ricos de hoje atingiram investimentos altos e crescimento rápido, a taxa de juros real média estava em 2,6% na Alemanha, 1,8% na França, 1,5% nos Estados Unidos, 1,4% na Suécia e -1,0% na Suíça.^{[21](#)}

A política monetária, quando muito restritiva, reduz os investimentos. Investimentos mais baixos diminuem o crescimento e a criação de empregos. Isso pode não ser um problema tão grave para os países ricos com padrões de vida já elevados, provisão de bem-estar social generosa e pouca pobreza, mas é um desastre nos países em desenvolvimento, que precisam desesperadamente de mais renda e empregos e estão sempre tentando lidar com um grau alto de desigualdade de renda sem ter grandes programas de redistribuição que, de qualquer forma, podem vir a criar mais problemas do que soluções.

Em face dos custos de se aplicar uma política monetária restritiva, dar-se independência ao Banco Central com o objetivo único de controlar a inflação é a última coisa que um país em desenvolvimento deve fazer, porque irá aplicar institucionalmente a política macroeconômica monetarista, que é particularmente inadequada aos países em desenvolvimento. Isso é ainda mais verdade quando sabemos que *não* há evidência inequívoca de que mais independência do Banco Central de fato será capaz de reduzir a taxa de inflação nos países em desenvolvimento, para não mencionar seus efeitos em relação a outros resultados desejáveis, como o crescimento mais alto e o desemprego mais baixo.^{[22](#)}

É um mito dizer que os funcionários dos bancos centrais são tecnocratas não-partidários. Sabe-se bem que eles buscam ouvir com muita atenção a visão do setor financeiro e implementar políticas que o ajudem, se necessário, à custa da indústria de manufaturas ou dos assalariados. Então, dar-lhes independência lhes permite aplicar políticas que beneficiem seus próprios grupos sem que pareça que isso está ocorrendo. O viés político é ainda pior quando dizemos explicitamente que eles não precisam se preocupar com nenhum objetivo de política econômica que não seja a inflação.

Além disso, a independência do Banco Central levanta uma questão importante com respeito ao aspecto democrático da política econômica (falarei mais sobre isso no Capítulo 8). O outro lado do argumento de que os funcionários do Banco Central só podem tomar essas decisões porque seus empregos não dependem de tornar o eleitorado feliz é que eles podem aplicar políticas que ferem a maioria da população impunemente — em especial se forem aconselhados a não se preocupar com nada além da taxa de inflação. Os funcionários dos bancos centrais devem ser supervisionados pelos políticos eleitos, de modo que podem ser, mesmo que haja um afastamento, sensíveis às demandas populares. Esse é exatamente o porquê da concessão de privilégio do US Federal Reserve Board, no sentido de definir sua primeira responsabilidade como "conduzir a política monetária do país influenciando as condições monetária e de crédito na economia, visando-se atingir o *máximo de emprego, a estabilidade de preços e taxas de juros de longo prazo moderadas* (itálicos incluídos)"²³ e porque o chairman do FED está regularmente sujeito a questionamentos do Congresso. É irônico que o governo dos Estados Unidos se comporte internacionalmente como um Mau Samaritano e estimule os países em desenvolvimento a criarem bancos centrais independentes focados apenas na inflação.

QUANDO NÃO É PRUDENTE USAR A PRUDÊNCIA

Gordon Brown, ministro da Fazenda do Reino Unido desde 1997, orgulha-se de ter ganhado o apelido de chanceler de ferro. Esse apelido foi associado ao ex-chanceler alemão (primeiro-ministro), Otto von Bismarck, mas, diferentemente da "fama do homem de ferro" de Bismarck, que dizia respeito à política estrangeira, a "fama de homem de ferro" de Brown se situa na área de finanças públicas. Ele foi aclamado por sua resolução de não apoiar as demandas por aumento de gastos, originários de seus partidários no setor público, que estavam compreensivamente pedindo por mais dinheiro após

anos de cortes orçamentários dos Conservadores. Brown tem enfatizado constantemente a importância da prudência na gestão fiscal, a ponto de William Keegan, um importante jornalista financeiro inglês, ter dado o título a seu livro sobre a política econômica de Brown de *The Prudence of Mr. Gordon Brown*. Prudência parece ter se tornado a principal virtude de um ministro das Finanças.

Ênfase na prudência fiscal tem sido o tema central da macroeconomia neoliberal promovida pelos Maus Samaritanos. Eles argumentam que o governo não deveria viver além de seus próprios meios e deveria sempre equilibrar seu orçamento. Argumentam, ainda, que os gastos e o déficit público apenas geram mais inflação e instabilidade na economia, o que, por sua vez, reduz o crescimento e piora o padrão de vida das pessoas de rendimentos fixos.

Mais uma vez, quem pode argumentar contra a prudência? Mas, como no caso da inflação, a questão de fato é o que exatamente significa ser prudente? A resposta é que ser prudente não significa que o governo tem de equilibrar sua contabilidade todos os anos, conforme se prega para os países em desenvolvimento pelos Maus Samaritanos. O orçamento do governo deve ser equilibrado, mas isso deve ser atingido em um ciclo de negócios, e não todos os anos. O ano é uma unidade de tempo extremamente artificial em termos econômicos, e não há nada sagrado a seu respeito. Se seguíssemos essa lógica, por que não pedir aos governos que equilibrem suas contabilidades todos os meses ou mesmo toda semana? Conforme a mensagem central de Keynes sugeria, o que é importante é que, no ciclo de negócios, o governo age como um contrapeso ao comportamento do setor privado, assume gastos deficitários durante baixas da economia e gera superávit orçamentário nas fases de crescimento econômico.

Para um país em desenvolvimento, talvez faça até sentido assumir um déficit orçamentário em uma base permanente no médio prazo, desde que a dívida resultante seja sustentável. Mesmo no nível dos indivíduos, é perfeitamente prudente emprestar dinheiro quando se está estudando ou montando uma nova família e pagar a dívida quando sua capacidade de ganho é maior. De modo similar, faz sentido para um país em desenvolvimento "emprestar das gerações futuras", assumindo déficits orçamentários para investir por seus próprios meios no presente e, portanto, acelerar o crescimento econômico. Se o país tiver de fato como resultado o crescimento econômico, suas gerações futuras serão recompensadas com padrões de vida mais elevados do que no

caso de não-crescimento que poderia ter sido impulsionado pelo gasto público.

A despeito de tudo isso, o FMI tem uma grande obsessão pelo equilíbrio fiscal dos governos dos países em desenvolvimento todos os anos, independentemente dos ciclos de negócios ou da estratégia de desenvolvimento de longo prazo. Então, ele sempre impõe a condição de equilíbrio do orçamento, ou mesmo a exigência de se obterem superávits nos países que apresentam crises macroeconômicas e que poderiam, de fato, se beneficiar dos gastos do governo numa situação desse tipo.

Por exemplo, quando a Coreia do Sul assinou o acordo com o FMI em dezembro de 1997, no auge da crise cambial, foi convocada a gerar um superávit orçamentário equivalente a 1% do PIB. Àquela época, acontecia uma fuga intensa de capital estrangeiro, empurrando o país para uma recessão profunda, o que justificaria o pedido de aumento do déficit orçamentário do governo para evitar a queda da atividade econômica. Se algum país poderia fazer isso, esse país era a Coreia — naquela época, a Coreia do Sul tinha um dos menores estoques de dívida do governo em proporção do PIB no mundo, incluindo-se todos os países ricos. Apesar disso, o FMI impediu o país de aumentar seus gastos, pois gerariam déficit. É óbvio que a economia afundou. Nos primeiros meses de 1998, mais de 100 empresas iam à falência *por dia* e a taxa de desemprego quase triplicou — alguns coreanos brincavam com o significado da sigla do FMI (IMF) com a frase "I'M Fired".^{****} Apenas quando essa espiral econômica descendente tornou-se incontrolável, o FMI recuou e permitiu que o governo coreano entrasse em déficit orçamentário — mas um muito pequeno (até 0,8% do PIB).²⁴ Em um exemplo mais extremo, seguindo a crise financeira no mesmo ano, a Indonésia também foi instruída pelo FMI a cortar os gastos do governo, especialmente os subsídios aos alimentos. Quando combinado com um aumento da taxa de juros para 80%, o resultado foi a falência geral das corporações, desemprego em massa e desordem urbana. Como resultado, a Indonésia teve uma queda maciça de 16% do produto em 1998.²⁵

Se estivessem em circunstâncias similares, os países ricos Maus Samaritanos nunca fariam o que dizem para os países pobres fazerem. Eles cortariam as taxas de juros e aumentariam o gasto do governo, causando déficit para aumentar a demanda. Nenhum ministro das Finanças de país rico seria suficientemente estúpido para aumentar as taxas de juros e obter um superávit no orçamento durante crises econômicas. Quando a economia dos Estados

Unidos estava se recuperando dos resultados da explosão da bolha pontocom e do ataque de 11 de setembro ao World Trade Center, no início do século XXI, a solução adotada pelo suposto "fiscalmente responsável", governo antikeynesiano e republicano de George W. Bush, foi — você acertou — o gasto deficitário do governo (combinado com uma política monetária de afrouxamento sem precedentes). Em 2003 e 2004, o déficit orçamentário dos Estados Unidos atingiu aproximadamente 4% de seu PIB. Outros governos de países ricos fizeram o mesmo. Entre 1991 e 1995, um período de crise econômica, a razão do déficit do governo em relação ao PIB era de 8% na Suécia, 5,6% no Reino Unido, 3,3% na Holanda e 3% na Alemanha.²⁶

As políticas "prudentes" para o setor financeiro recomendadas pelos Maus Samaritanos também criaram outros problemas para a gestão macroeconômica dos países em desenvolvimento. A taxa de adequação do capital sugerida pelo BIS, explicada anteriormente, foi particularmente importante a esse respeito.

A taxa do BIS exige que os empréstimos bancários variem em linha com as mudanças no capital. Dado que os preços dos ativos que compõem a base de capital do banco sobem quando a economia está bem e caem quando ela não está, isso significa que a base de capital cresce e desloca-se com o ciclo econômico. Como resultado, os bancos podem aumentar seus empréstimos em tempos bons, mesmo sem nenhuma melhora inerente da qualidade dos ativos que eles mantêm, simplesmente porque sua base de capital expande de forma correspondente à inflação do preço do ativo. Isso leva a um boom, superaquecendo a economia. Durante uma crise econômica, a base de capital dos bancos diminui à medida que os preços dos ativos caem, forçando-os a cancelar empréstimos, o que, por sua vez, empurra a economia ainda mais para baixo. Enquanto é prudente para os bancos observarem individualmente sua taxa de adequação de capital, se todos os bancos a seguem, o ciclo de negócios será muito aumentado, finalmente atingindo os próprios bancos.^{*****}

Quando as flutuações econômicas se tornam maiores, as variações na política fiscal também devem ser maiores, se forem aplicadas de forma contracíclica. Mas ajustes grandes nos gastos do governo geram problemas. Por um lado, um aumento grande nos gastos do governo durante uma recessão econômica faz com que os gastos sejam direcionados a projetos mal estruturados. Por outro lado, fazer cortes grandes nos gastos do governo em fase de crescimento econômico é difícil, por conta da resistência política. Levando-se isso em

consideração, a maior volatilidade criada pelo cumprimento das regras do BIS (e pela abertura dos mercados de capitais, conforme discutido no Capítulo 4) tornou de fato mais difícil a condução de uma boa política fiscal.²⁷

KEYNESIANISMO PARA OS RICOS, MONETARISMO PARA OS POBRES

Gore Vidal, escritor americano, fez uma descrição sobre o sistema econômico americano que ficou famosa: "Livre mercado para os pobres e socialismo para os ricos."²⁸ A política macroeconômica em escala global é parecida com isso. É o keynesianismo para os países ricos e o monetarismo para os países pobres.

Quando os países ricos entram em recessão, normalmente afrouxam a política monetária e aumentam o déficit orçamentário. Quando o mesmo ocorre nos países em desenvolvimento, os Maus Samaritanos, por intermédio do FMI, os forçam a aumentar suas taxas de juros a níveis absurdos e equilibrar seus orçamentos, ou mesmo gerar superávits orçamentários — mesmo que essas ações tripliquem o desemprego e causem desordem nas ruas. Quando a Coreia do Sul estava vivendo sua pior crise financeira, em 1997, o FMI permitiu que o país tivesse déficits orçamentários equivalentes a apenas 0,8% do PIB (isso depois de tentar o oposto por vários meses e obter resultados desastrosos): quando a Suécia teve um problema similar (por causa da má condução de seu processo de abertura da conta capital, como foi o caso da Coreia em 1997), no início dos anos 90, seus déficits orçamentários eram, em termos proporcionais, 10 vezes maiores (8% de seu PIB).

Ironicamente, quando os cidadãos dos países em desenvolvimento apertam os cintos voluntariamente, são ridicularizados por não entenderem a economia keynesiana básica. Por exemplo, quando algumas donas de casa coreanas fizeram campanha adotando medidas voluntárias austeras, incluindo servir refeições menores em casa no auge da crise financeira de 1997, o correspondente do *Financial Times* na Coreia zombava de sua estupidez, dizendo que essas ações "poderiam aprofundar a recessão econômica, uma vez que reduziriam a demanda necessária que impulsionaria o crescimento".²⁹ Mas qual é a diferença entre o que essas donas de casa coreanas estavam fazendo e os cortes de gastos impostos pelo FMI, que o correspondente do *Financial Times* considerou eminentemente sensíveis?

Os Maus Samaritanos impõem políticas macroeconômicas sobre os países em

desenvolvimento que restringem seriamente sua habilidade de investir, crescer e criar empregos no longo prazo. A denúncia categórica — e simplista — de "viver além de seus próprios meios" tem tornado impossível para eles "emprestarem para investir", a fim de acelerar o crescimento econômico. Se denunciarmos categoricamente as pessoas por viverem além de seus próprios meios, teremos, dentre outras coisas, de condenar os jovens ao pedirem empréstimos para investir no desenvolvimento de sua carreira ou na educação de seus filhos. Isso não está certo. Viver além de seus próprios meios pode ou não estar correto; tudo depende do estágio de desenvolvimento em que o país está e do uso que se faz do dinheiro emprestado.

Cavallo, ministro das Finanças da Argentina, talvez estivesse certo em dizer que os países em desenvolvimento são como "adolescentes rebeldes" que precisam "crescer". Mas agir como um já crescido não significa de fato estar crescendo. O adolescente precisa ter uma educação propícia e encontrar um emprego adequado; não basta apenas considerar que ele já esteja crescido e tirá-lo da escola de modo que ele possa aumentar sua poupança. De modo similar, para de fato "crescer", não é suficiente para os países em desenvolvimento adotarem políticas que atendam aos países "já crescidos". O que eles precisam fazer é investir em seu futuro. Para isso, devem poder aplicar políticas macroeconômicas que sejam mais pró-investimento e pró-crescimento que as utilizadas pelos países ricos e que sejam muito mais agressivas do que aquelas que hoje os Maus Samaritanos lhes permitem adotar.

NOTAS DE RODAPÉ — CAPÍTULO 7

*. Essa taxa recomenda que o total de empréstimos de um banco não pode ser superior a determinado múltiplo de seu capital (12,5 é a taxa recomendada).

**. Nota da Tradutora: Naquela época, ainda não havia a tecnologia da leitura do código de barras para a identificação dos preços dos produtos.

***. As taxas de desemprego nos países em desenvolvimento subestimam a extensão verdadeira do desemprego, uma vez que muitas pessoas pobres não podem ficar desempregadas (considerando-se que não há Estado de bem-estar) e, portanto, acabam trabalhando em empregos de baixíssima produtividade (por exemplo, vendendo bugigangas nas ruas, abrindo portas para as pessoas por trocados). Isso é conhecido entre os economistas como "desemprego disfarçado".

****. *Nota da Tradutora*: É importante identificar as iniciais das palavras da frase que formam IMF — as iniciais de International Monetary Fund. O trocadilho é que em português a frase significa "Estou demitido".

*****. *Nota da Tradutora*: Mais recentemente, o BIS tem sugerido um sistema ainda mais "prudente" chamado BIS II, em que os empréstimos são ponderados por sua taxa de risco. Por exemplo, os empréstimos mais arriscados (como os empréstimos corporativos) devem ser amparados por uma base de capital maior que os empréstimos mais seguros (como os empréstimos hipotecários para a compra de casas), com o mesmo valor nominal. Isso é particularmente ruim para os países em desenvolvimento, cujas empresas têm baixa capitalização, uma vez que isso significa que os bancos têm um incentivo particular para reduzir seus empréstimos às corporações dos países em desenvolvimento.

[1]. É lógico que a distância entre a política macroeconômica e a política microeconômica (a política que afeta os agentes particulares na economia) não é sempre clara. Por exemplo, a regulamentação sobre os tipos de ativos que as empresas financeiras (por exemplo, bancos e fundos de pensão) podem ter é tipicamente classificada como uma política microeconômica, mas isso pode ter impactos macroeconômicos, caso a quantidade de ativos seja grande.

[2]. Domingo Cavallo, "Argentina must grow up", *Financial Times*, 27 de julho de 2001.

[3]. The Los Angeles Times, 20 de outubro de 1978.

[4]. S. Fischer (1996), "Maintaining Price Stability", *Finance and Development*, dezembro de 1996.

[5]. Entrevista na *Playboy*, fevereiro de 1973.

[6]. Para mais discussão, veja H-J. Chang e I. Grabel (2004), *Reclaiming Development — An Alternative Economic Policy Manual* (Zed Press, Londres), pp. 181-2 e 185-6.

[7]. Fischer (1996), p. 35.

[8]. Além disso, os neoliberais acreditam que o gasto do governo é, por natureza, menos eficiente que o gasto privado. Martin Feldstein, o conselheiro econômico de Ronald Reagan, uma vez afirmou que: "O aumento do gasto do

governo pode gerar um estímulo temporário à demanda e à produção, mas no longo prazo os níveis mais altos de gasto do governo excluem o investimento privado ou requer impostos mais altos que enfraquecem o crescimento por reduzirem os incentivos à poupança, ao investimento, à inovação e ao trabalho" O trecho é de:

<http://www.brainyquote.com/quotes/quotes/m/martinfeld333347.html>

[9]. A. Singh (1995), "How did East Asia grow so fast? — Slow Progress towards an Analytical Consensus", UNCTAD Discussion Paper, no. 97, Tabela 8. As outras estatísticas do parágrafo são do banco de dados do FMI.

[10]. As taxas de inflação médias (definidas como o crescimento percentual anual médio do índice de preços ao consumidor) para os anos 60 eram 1,3% na Venezuela, 3,5% na Bolívia, 3,6% no México, 10,4% no Peru e na Colômbia. A taxa na Argentina era 21,7%. A informação é de Singh (1995), Tabela 8.

[11]. As taxas de inflação médias eram 12,1% na Venezuela, 14,4% no Equador e 19,3% no México. As taxas eram 22% na Colômbia e 22,3% na Bolívia. Os dados são de Singh (1995), Tabela 8.

[12]. Os detalhes de F. Alvarez e S. Zeldes (2001), "Reducing Inflation in Argentina: Mission Impossible?"
[https://www8.gsb.columbia.edu/caseworks/node/269/Reducing%2BInflation%](https://www8.gsb.columbia.edu/caseworks/node/269/Reducing%2BInflation%2B)
[Nota da edição digital: o link original da edição impressa era
<http://www2g2b.columbia.edu/faculty/szeldes/CasesArgentina/>

[13]. Além disso, no argumento neoliberal a estabilidade econômica é igualada erradamente à estabilidade de preços. A estabilidade de preços é, logicamente, uma parte importante da estabilidade econômica geral, mas as estabilidades da produção e do emprego também são importantes. Se definirmos estabilidade econômica de forma mais abrangente, não podemos dizer que a política macroeconômica neoliberal tem sucesso mesmo em sua meta estabelecida e dita cumprida de ter atingido a estabilidade econômica nos últimos 25 anos, pois a instabilidade do produto e do emprego aumentou nesse período. Para uma discussão sobre a questão, veja J. A. Ocampo (2005), "A Broad View of Macroeconomic Stability", DESA Working Paper, no. 1, outubro de 2005, DESA (Department of Economic and Social Affairs), United Nations, Nova York.

[14]. Um estudo de Robert Barro, um dos principais e mais conhecidos

economistas neoliberais, conclui que a inflação moderada (a taxa de inflação entre 10 e 20%) tem efeitos negativos baixos sobre o crescimento, e que, abaixo de 10%, a inflação não tem efeito algum sobre ele. Veja R. Barro (1996), "Inflation and Growth", *Review of Federal Reserve Bank of St Louis*, vol. 78, n. 3. Um estudo de Michael Sarel, economista do FMI, concorda. Ele estima que, abaixo de 8% a inflação tem pouco impacto no crescimento — se houver, ele afirma, a relação é positiva abaixo desse nível —, isto é, a inflação ajuda, em vez de retrain o crescimento. Veja M. Sarel (1996), "Non-linear Effects of Inflation Economic Growth", *IMF Staff Papers*, vol. 43, março.

[15]. M. Bruno (1995), "Does Inflation Really Lower Growth?", *Finance and Development*, pp. 35-38; M. Bruno e W. Easterly (1995), "Inflation Crises and Long-run Economic Growth", *National Bureau of Economic Research (NBER) Working Paper*, no. 5209, NBER, Cambridge, Massachusetts; M. Bruno e W. Easterly (1996), "Inflation and Growth: In Search Of a Stable Relationship", *Review of Federal Reserve Bank of St Louis*, vol. 78, n. 3.

[16]. Entrevista do PBS (Public Broadcasting System):
<http://www.pbs.org/fmc/interviews/volcker.htm>

[17]. Calculado do banco de dados do FMI.

[18]. Sobre os dados de taxa de lucro, veja S. Claessens, S. Djankov e L. Lang (1998), "Corporate Growth, Financing and Risks in the Decades Before East Asias Financial Crisis", *Policy Research Working Paper* n. 2017, Banco Mundial, Sashington, DC, Figura 1.

[19]. T. Harjes e L. Ricci (2005), "What Drivers Saving in South Africa?" in M. Nowak e L. Ricci, *Post-Apartheid Africa: The First Ten Years* (FMI, Washington, DC), p. 49, Figura 4.1.

[20]. Há várias formas diferentes de se calcularem as taxas de lucro, mas o conceito relevante aqui são os retornos dos ativos. De acordo com Claessens et al. (1998), Figura 1, os retornos dos ativos em 46 países desenvolvidos e em desenvolvimento durante 1988 a 1996 variaram entre 3,3% (Áustria) e 9,8% (Tailândia). A taxa variou entre 4% e 7% em 40 dos 46 países; ela era abaixo de 4% em três países e acima de 7% em três países. Outro estudo do Banco Mundial estabelece a taxa média de lucro das empresas não-financeiras nas economias de "mercados emergentes" (países de renda média) durante os anos 90 (1992 a 2001) no nível mais baixo de 3,1% (lucro líquido/ativos).

Veja S. Mohapatra, D. Ratha e P. Suttle (2003) "Corporate Financing Patterns and Performance in Emerging Markets", mimeo., março de 2003, Banco Mundial, Washington, DC.

[21]. OECD Historical Statistics (OCDE, Paris) Tabela 10.10.

[22]. Não existe evidência de que a maior independência do banco central tenha alguma associação com a inflação mais baixa, com o crescimento mais alto, mais empregos, melhor equilíbrio orçamentário ou mesmo uma maior estabilidade financeira nos países em desenvolvimento. Veja a evidência apresentada em S. Eijffinger e J. de Haan (1996), "The Political Economy of Central-bank Independence", *Special Paper in International Economics*, no. 19, Princeton University and B. Sikken e J. de Haan (1998), "Budget Deficits, Monetization and Central-bank Independence in Developing Countries", *Oxford Economic Papers*, vol. 50, n. 3.

[23]. http://en.wikipedia.org/wiki/Federal_Reserve_Board

[24]. Sobre a evolução da política do FMI na Coreia após a crise de 1997 veja S-J. Shin e H-J. Chang (2003), *Restructuring Korea Inc.* (Routledge Curzon, Londres), Capítulo 3.

[25]. J. Stiglitz (2001), *Globalization and Its Discontents* (Allen Lane, Londres), Capítulo 3.

[26]. H-J. Chang e I. Grabel (2004), p. 194.

[27]. É por esse motivo que Ocampo (2005) argumenta que "não se pode esperar que as políticas fiscais sirvam como o principal instrumento da gestão contracíclica" (p. 11).

[28]. O comentário foi feito no filme documentário *Gore Vidal: The Man Who Said No*, feito quando Vidal fazia campanha em 1982 para o cargo de senador da Califórnia contra Jerry Brown. O trecho completo é: "Nos serviços públicos, ficamos atrás de todas as nações industrializadas do Ocidente, preferindo que o dinheiro público deixe de ir para o povo e vá para os grandes negócios. O resultado é uma sociedade única em que temos livre-iniciativa para os pobres e socialismo para os ricos."

[29]. John Burton, o correspondente do *Financial Times* em Seul, nos primeiros dias da crise financeira coreana em 1997, escreveu: "O público tem

reagido como nas crises passadas, atendendo aos pedidos de apertar seus cintos e acreditando que, ao gastar menos, de alguma forma irão salvar a nação de sua dívida." Infelizmente, de acordo com essa visão, "nenhum economista tem alertado para o fato de que algumas medidas de austeridade, como as promessas das donas de casa de servir refeições menores em casa, poderiam aprofundar a recessão, já que reduziriam a demanda necessária para estimular o crescimento." J. Burton, "Koreans resist the economic facts — With a Presidential election near, foreign plots are blamed for national ills", *Financial Times*, 12 de dezembro de 1997.

CAPÍTULO 8

ZAIRE VERSUS INDONÉSIA

Devemos virar as costas para os países corruptos e não-democráticos?

Zaire: Em 1961, o Zaire (agora a República Democrática do Congo) era um país muito pobre, com renda anual *per capita* de \$67. Mobutu Sese Seko chegou ao poder por meio de um golpe militar em 1965 e nele permaneceu até 1997. Estima-se que ele tenha roubado \$5 bilhões durante seus 32 anos no poder, ou em torno de quatro a cinco vezes a renda nacional do país em 1961 (\$1,1 bilhão).

Indonésia: Naquele mesmo ano, com a renda *per capita* anual de apenas \$49, a Indonésia era ainda mais pobre do que o Zaire. Mohamed Suharto tomou o poder por meio de um golpe militar em 1966, permanecendo no controle do país até 1998. Estima-se que tenha roubado pelo menos \$15 bilhões durante seus 32 anos no poder. Alguns sugerem que a quantia roubada tenha sido algo em torno de \$35 bilhões. Seus filhos se tornaram riquíssimos e ligados a diversos negócios no país. Se considerarmos a média desses dois números (\$25 bilhões), Suharto roubou o equivalente a 5,2 vezes a renda nacional de seu país em 1961 (\$4,8 bilhões).

A renda *per capita* do Zaire em paridade do poder de compra em 1997, quando Mobutu foi deposto, era um terço de seu nível de 1965, quando ele tomou o poder. Em 1997, o país estava em 141º lugar dentre os 174 países para os quais as Nações Unidas calcularam o "índice de desenvolvimento humano" (IDH). O IDH leva em conta não apenas a renda, mas também a "qualidade de vida" medida pela expectativa de vida e pela alfabetização.

Considerando-se as estatísticas de corrupção, a Indonésia teve uma performance ainda pior do que a do Zaire. Entretanto, enquanto o padrão de vida do Zaire *caiu* três vezes durante o governo de Mobutu, o da Indonésia *aumentou* mais de três vezes durante o governo de Suharto. Em 1997, seu IDH estava em 105º lugar — não era nenhuma marca de uma economia em "milagre", mas pelo menos se mostrava razoável, considerando-se de onde o país havia começado.

O contraste entre o Zaire e a Indonésia mostra as limitações da visão popular crescentemente propagada pelos Maus Samaritanos de que a corrupção é uma dos maiores, se não o maior obstáculo para o desenvolvimento econômico. O argumento é de que não há como ajudar os países pobres com líderes corruptos, porque eles irão "banciar o Mobutu" e desperdiçar todo o dinheiro. Essa visão é refletida na campanha anticorrupção recente do Banco Mundial, sob a liderança do ex-secretário de Defesa dos Estados Unidos, Paul Wolfowitz, que declarou: "A guerra contra a corrupção é parte da guerra contra a pobreza não apenas porque a corrupção é errada e ruim, mas porque ela de fato retarda o desenvolvimento econômico".¹ Desde o início da ocupação do cargo de Wolfowitz, em janeiro de 2005, o Banco Mundial suspendeu o desembolso de empréstimos para vários países em desenvolvimento sob a justificativa da existência de corrupção.²

A corrupção é um problema grande em vários países em desenvolvimento. Porém, os Maus Samaritanos a estão usando como justificativa conveniente para a redução de seus compromissos de ajuda, embora suspender a ajuda venha a atingir os pobres mais do que os líderes desonestos desses países, especialmente nos países mais pobres (que tendem a ser mais corruptos, por motivos que explicarei adiante).³ Além disso, estão usando a corrupção crescentemente como uma "explicação" para a defesa das políticas neoliberais que eles promoveram durante os últimos 25 anos. Essas políticas falharam porque estavam erradas, não porque tenham sido prejudicadas por fatores antidesenvolvimento locais, como a corrupção ou a cultura "errada" (conforme discutirei no próximo capítulo), num argumento cada vez mais popular entre os Maus Samaritanos.

A CORRUPÇÃO PREJUDICA O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO?

A corrupção é uma violação de confiança entre os membros de uma organização, seja uma corporação ou em nível governamental, um sindicato ou mesmo uma ONG. É verdade que pode haver casos de "corrupção por causas nobres"; um exemplo é o suborno de Oscar Schindler a oficiais nazistas que salvou a vida de centenas de judeus, brilhantemente imortalizado no filme de Steven Spielberg, "A Lista de Schindler".⁴ Mas essas são exceções, e a corrupção é, em geral, moralmente questionável.

A vida seria mais simples se as coisas moralmente questionáveis como a

corrupção também tivessem consequências econômicas negativas não-ambíguas. Mas a realidade é muito mais complexa. Olhando para os últimos 50 anos, certamente há países, como o Zaire, sob o comando de Mobutu, ou o Haiti, sob o comando de Duvalier, cuja economia foi arruinada pela corrupção exacerbada. No outro extremo, temos países como Finlândia, Suécia e Cingapura, que são conhecidos por sua transparência e tem alcançado resultados muito positivos economicamente. E então temos países como a Indonésia que eram muito corruptos, mas tiveram boa performance econômica. Outros países — Itália, Japão, Coreia, Tailândia e China vêm à memória — foram ainda melhores do que a Indonésia nesse período, apesar da corrupção enraizada e em larga escala (contudo, não tão séria como na Indonésia).

E a corrupção não é um fenômeno apenas do século XX. A maioria dos países ricos de hoje foram bem-sucedidos em seus processos de industrialização num ambiente espetacularmente corrupto.^{*} Na Inglaterra e na França, a venda de cargos públicos era uma prática comum pelo menos até o século XVIII.⁵ Na Inglaterra, até o início do século XIX, era considerado perfeitamente normal que os ministros "emprestassem" dinheiro dos fundos de seus gabinetes para fins de lucratividade pessoal.⁶ Até 1870, indicações de servidores civis de alto escalão na Inglaterra eram feitas à base do clientelismo, e não do mérito. O principal representante do governo (equivalente ao líder do Congresso dos Estados Unidos) era chamado de secretário do "clientelismo" do Tesouro porque (distribuir) o "clientelismo" era sua principal função.⁷ Nos Estados Unidos, o sistema de "benesses" — em que as empresas públicas eram distribuídas aos leais ao sistema instituído, independentemente de suas qualificações profissionais — tornou-se aplicável no início do século XIX e foi intensamente utilizado por algumas décadas após a Guerra Civil. Nenhum burocrata federal dos Estados Unidos era indicado por processo aberto e competitivo até o Pendleton Act de 1883.⁸ Esse foi o período em que os Estados Unidos eram uma das economias que mais cresciam no mundo.

O processo eleitoral também era espetacularmente suscetível a subornos. Na Inglaterra, o suborno, os "banquetes" (tipicamente ofereciam-se drinques em estabelecimentos públicos relacionados ao esquema), promessas de empregos e benefícios aos eleitores eram comuns nas eleições até que o Corrupt and Illegal Practices Act de 1883 foi aprovado. Mesmo após essa lei, a corrupção eleitoral persistiu durante o século XX nas eleições locais. Nos Estados

Unidos, os funcionários públicos eram sempre usados para campanhas políticas dos partidos (incluindo-se o fato de serem forçados a doar fundos para a campanha eleitoral). A fraude eleitoral e a compra de votos ocorriam por toda parte. As eleições nos Estados Unidos, onde havia muitos imigrantes, envolviam tornar os estrangeiros cidadãos temporários que pudessem votar, o que era feito "sem muita solenidade e com a mesma facilidade de se converter carne de porco em lingüiça numa fábrica de alimentos em Cincinnati", de acordo com o New York Tribune em 1868.⁹ Com campanhas eleitorais caras, não era surpresa que vários oficiais eleitos buscassem ativamente os subornos. No final do século XIX, a corrupção legislativa nos Estados Unidos, especialmente nas assembleias estaduais, foi tão grande que o presidente dos Estados Unidos, Theodore Roosevelt, lamentava que os integrantes da assembleia de Nova York (que vendiam votos para os grupos de lobistas) "tinham a mesma ideia sobre vida pública e obrigações cívicas que um urubu tem sobre um cordeiro morto".¹⁰

Como é possível que a corrupção traga consequências econômicas tão distintas nas diferentes economias? Vários países corruptos a praticam desastrosamente (por exemplo, o Zaire e o Haiti), e outros têm feito isso com melhores resultados (por exemplo, a Indonésia), enquanto outros se saem ainda melhor (por exemplo, os Estados Unidos no final do século XIX e os países do Leste asiático do pós-Segunda Guerra Mundial). Para responder à questão, temos de abrir a "caixa-preta" chamada corrupção e compreender seus aspectos em maiores detalhes.

Um suborno é a transferência de riqueza de uma pessoa para outra. Ela não tem *necessariamente* efeitos negativos sobre a eficiência e o crescimento econômico. Se o ministro (ou algum outro funcionário público) que recebe suborno de um capitalista está investindo dinheiro em outro projeto que é pelo menos tão produtivo quanto o que o capitalista investiria caso não pagasse suborno, o suborno envolvido pode não ter efeito sobre a economia em termos de eficiência ou crescimento. A única diferença é que o capitalista ficou mais pobre e o ministro, mais rico — ou seja, é uma questão de distribuição de renda.

É claro que é sempre possível que o dinheiro não seja usado pelo ministro de forma tão produtiva como se fosse usado pelo capitalista. O ministro pode desperdiçar seus ganhos de forma não-planejada em consumo, enquanto o capitalista poderia investir o mesmo dinheiro de forma prudente. Normalmente, esse é o caso. Mas isso não pode ser considerado a priori.

Historicamente, vários burocratas e políticos têm se provado investidores astutos, enquanto muitos capitalistas esbanjam suas fortunas. Se o ministro usa o dinheiro de forma mais eficiente que o capitalista, a corrupção pode ajudar o crescimento econômico.

Uma questão crítica a esse respeito é se o dinheiro sujo fica no país. Se o suborno é depositado em um banco da Suíça, não pode contribuir para a criação de renda e empregos futuros por meio do investimento, que é o caminho pelo qual esse dinheiro "sujo" poderia "se compensar" parcialmente. E, portanto, esse é um dos principais motivos da diferença entre o Zaire e a Indonésia. Na Indonésia, o dinheiro da corrupção ficou em grande parte no país, criando empregos e renda. No Zaire, muito do dinheiro que tomou forma de corrupção foi transferido para fora do país. Se você tem líderes corruptos, deve pelo menos tentar manter o dinheiro da corrupção no país.

Se a transferência de renda da corrupção resulta em uso menos produtivo do dinheiro devido ao suborno, a corrupção pode criar uma série de problemas econômicos, por "distorcer" as decisões do governo.

Por exemplo, se um suborno é usado por um produtor menos eficiente que recebe licença para construir, por exemplo, uma siderúrgica, irá diminuir a eficiência da economia. No entanto, outras conseqüências podem advir disso. Também seria possível imaginar uma situação em que o produtor que paga o suborno mais alto é um produtor muito eficiente — uma vez que o produtor que pretende fazer mais dinheiro a partir da licença pretende, por definição, oferecer o maior suborno para garantir a licença. Se esse for o caso, dar a licença ao produtor que paga o suborno maior é essencialmente a mesma coisa que o governo leiloar a licença e, portanto, a melhor maneira de escolher o produtor mais eficiente — exceto se a renda potencial do leilão for para um funcionário público inescrupuloso, e não para os cofres do Tesouro, que é o que ocorreria no caso de um leilão transparente. É claro que esse argumento do "suborno como um leilão não-oficial (e eficiente)" perde seu efeito se os produtores mais eficientes forem moralmente corretos e se recusarem a fazer o pagamento dos subornos, caso em que a corrupção permitirá que o produtor menos eficiente obtenha a licença.

A corrupção também pode "distorcer" as decisões do governo ao dificultar a regulamentação. Se uma empresa distribuidora de água de segunda qualidade der continuidade a essa prática subornando os funcionários públicos relevantes, haverá conseqüências econômicas negativas — a incidência maior de doenças causadas pela água aumentará os custos do atendimento à saúde e

reduzirá a produtividade do trabalho, por exemplo.

Mas, se a regulamentação é "desnecessária", a corrupção pode aumentar a eficiência econômica. Por exemplo, antes da reforma legislativa em 2000, para abrir uma fábrica no Vietnã, era necessária a submissão de muitos documentos (inclusive as referências de caráter do solicitante e também atestados médicos), dos quais 20 ou mais eram emitidos pelo governo; levava-se de seis a 12 meses para se preparar toda a papelada e se obterem todos os atestados necessários.¹¹ Numa situação desse tipo, é melhor que o investidor potencial suborne os funcionários do governo relevantes e obtenha a licença rapidamente. Seria possível argumentar que, nesse caso, o investidor ganha pela obtenção do retorno mais rápido de seu investimento, o consumidor ganha por ter sua demanda satisfeita mais rapidamente e o funcionário do governo ganha por ficar mais rico (apesar de nesse caso haver quebra de confiança e o governo perder receita efetiva). Por esse motivo, argumenta-se que o suborno pode viabilizar a eficiência econômica de uma economia muito regulamentada por reintroduzir as forças de mercado, mesmo que por meios ilegais. Isso é o que o cientista político veterano Samuel Huntington quis dizer em sua passagem clássica: "Em termos de crescimento econômico, a única coisa pior que uma sociedade com uma burocracia rígida, muito centralizada e desonesta é uma sociedade com uma burocracia rígida, muito centralizada e honesta."¹² Mais uma vez, o suborno que permite que os empreendimentos subvertam as regulamentações pode ou não ser economicamente benéfico (mesmo que ilegal e pelo menos moralmente ambíguo), dependendo da natureza da regulamentação.

Então, as consequências econômicas da corrupção dependem de quais decisões o ato corrupto afeta, como os subornos são usados pelos que os recebem e o que seria feito com o dinheiro caso não houvesse corrupção. Eu também poderia ter falado sobre coisas como a previsibilidade da corrupção (por exemplo, existe um "preço fixo" para certo tipo de "serviço" do funcionário público autor da corrupção?) ou o grau de "monopólio" no mercado da corrupção (por exemplo, quantas pessoas você terá de subornar para obter uma licença?). Mas o principal ponto é a dificuldade de prever o resultado combinado de todos esses fatores. Isso explica por que observamos diferenças grandes entre os países em termos da relação entre corrupção e desempenho econômico.

PROSPERIDADE E HONESTIDADE

Se o impacto da corrupção sobre o desenvolvimento econômico é ambíguo, o que se deve concluir sobre o tema? Minha resposta é que o desenvolvimento econômico torna mais fácil a redução da corrupção, mas não existe uma relação automática. Depende muito do esforço consciente feito para a redução da corrupção.

Conforme discuti anteriormente, a história nos mostra que, nos primeiros estágios do desenvolvimento econômico, é difícil controlar a corrupção. O fato de que hoje nenhum país muito pobre esteja isento de corrupção sugere que um país tem de crescer além da pobreza antes de reduzir significativamente a suscetibilidade ao suborno no sistema econômico. Quando as pessoas são pobres, é fácil comprar sua dignidade – as pessoas famintas consideram difícil não vender seu voto por um saco de farinha, enquanto os funcionários civis mal pagos não resistirão à tentação de aceitar suborno. Mas não é simplesmente uma questão de dignidade pessoal. Há também causas estruturais.

As atividades econômicas nos países em desenvolvimento são, em sua maioria, espalhadas em um grande número de pequenos empreendimentos (por exemplo, pequenos camponeses, lojas de esquina, bancas de ambulantes e oficinas de fundo de quintal). Isso favorece um campo fértil para a corrupção pequena que pode ser muito numerosa, o que dificulta sua identificação por parte dos governos dos países em desenvolvimento que carecem de recursos suficientes para tal. Essas pequenas unidades econômicas também têm suas contabilidades muito precárias, se é que as têm, o que as torna "invisíveis" para fins de arrecadação dos impostos. Essa invisibilidade é combinada com a falta de recursos administrativos para os serviços de fiscalização da receita que resultem na capacidade de arrecadação de impostos. Essa impossibilidade de arrecadar os impostos compromete o orçamento do governo, que, por sua vez, estimula a corrupção de várias formas.

Primeiramente, a receita baixa do governo torna difícil o pagamento de salários decente aos funcionários públicos, o que os torna vulneráveis ao suborno. De fato, é impressionante como tantos funcionários públicos dos governos dos países em desenvolvimento vivem honestamente embora recebam salários irrisórios. Quanto menores são os salários, maior a chance de os funcionários públicos caírem em tentação. Além disso, o orçamento limitado do governo leva a um Estado de bem-estar social precário (ou mesmo inexistente). Então, os pobres devem acreditar no paternalismo dos

políticos que promovem benefícios de bem-estar baseados na lealdade em troca de votos. Para que isso aconteça, os políticos precisam de dinheiro, de modo que eles obtêm suborno das corporações, nacionais e internacionais, que precisam do seu favor. Por fim, o orçamento limitado do governo torna difícil para ele gastar recursos no combate à corrupção. Ao detectar e processar os funcionários públicos desonestos, o governo tem de contratar contadores e advogados caros (internos ou de fora). O combate à corrupção não é barato.

Com condições melhores de vida, as pessoas podem atingir padrões de comportamento mais elevados. O desenvolvimento econômico também aumenta a capacidade de o governo arrecadar impostos — conforme as atividades econômicas se tornam mais "visíveis" e conforme a capacidade administrativa do governo melhora. Por sua vez, isso permite o aumento dos salários públicos, a melhora do Estado de bem-estar social e o aumento dos gastos em recursos que detectem e punam a má conduta dos funcionários públicos — tudo isso ajuda na redução da corrupção.

Tendo dito tudo isso, é importante destacar que o desenvolvimento econômico não cria automaticamente uma sociedade mais honesta. Por exemplo, Estados Unidos eram mais corruptos no final do século XIX do que no início do século, conforme eu disse anteriormente. Além disso, alguns países ricos são muito mais corruptos que os países mais pobres. Para ilustrar essa situação, consideremos o Índice de Percepção de Corrupção publicado em 2005 pela Transparency International, um respeitado índice para medidas de corrupção ao redor do mundo.^{***} De acordo com o índice, o Japão (com renda *per capita* de \$37.180 em 2004) foi classificado em 21º lugar, juntamente com o Chile (com renda *per capita* de \$4.910 naquele mesmo ano), um país com meros 13% da renda do Japão. A Itália (com renda *per capita* de \$26.120) foi classificada em 40º lugar, juntamente com a Coreia (com renda *per capita* de \$13.980), com a metade de seu nível de renda, e com a Hungria (com renda *per capita* de \$8.270), com um terço de seu nível de renda. Botswana (com renda *per capita* de \$4.340) e Uruguai (com \$3.950), embora tenham suas rendas *per capita* apenas de 15% da renda *per capita* da Itália ou 30% da renda *per capita* da Coreia, foram classificados muito além deles, em 32º lugar. Esses exemplos sugerem que o desenvolvimento econômico não reduz automaticamente a corrupção. Ações deliberadas devem ser tomadas para se atingir essa meta.¹³

MUITAS FORÇAS DE MERCADO

Não apenas os Maus Samaritanos estão usando a corrupção como uma "explicação" para as falhas das políticas neoliberais (uma vez que acreditam que essas políticas não podem estar erradas), mas também a solução que eles têm promovido para o problema da corrupção tem piorado consideravelmente em vez de melhorar a situação.

Os Maus Samaritanos, baseando seu argumento no pensamento neoliberal, dizem que a melhor forma de evitar a corrupção é introduzir mais forças de mercado em ambos os setores, público e privado — uma solução que se baseia claramente na crença do funcionamento ótimo dos mercados. Eles argumentam que a liberalização das forças do mercado no setor privado — ou seja, a desregulamentação não apenas aumentará a eficiência econômica, como também reduzirá a corrupção, privando os políticos e os burocratas que estão no poder de alocar os recursos com base em subornos. Além disso, os Maus Samaritanos têm implementado medidas baseadas no chamado NPM (New Public Management — Nova Gestão Pública), que tenta aumentar a eficiência administrativa e reduzir a corrupção por meio da introdução de mais forças de mercado no governo — contratos mais freqüentes, uso mais ativo de pagamentos relacionados à performance e contratos de curto prazo, bem como o intercâmbio mais ativo de pessoas entre o setor público e o setor privado.

Infelizmente, as reformas inspiradas no NPM têm aumentado a corrupção, ao invés de reduzi-la. Um número crescente de contratos significa mais contratos com o setor privado, o que gera novas oportunidades para suborno. O fluxo crescente de pessoas entre os setores público e privado tem um efeito ainda mais distorcido. Uma vez que um emprego rentável no setor privado se torna uma possibilidade, os funcionários públicos podem se sentir tentados a mudar sua conduta no setor público e mesmo a quebrar regras para vir a se beneficiar no futuro no setor privado. Eles podem agir assim mesmo sem serem pagos por isso. Sem o pagamento de suborno, nenhuma lei é quebrada (e, portanto, não ocorre corrupção) e, no máximo, o funcionário público pode ser acusado de mau julgamento. Mas a compensação se dá no futuro. A compensação não precisa, inclusive, ser feita pelas mesmas corporações que se beneficiaram com a decisão original. Ao construir sua reputação como uma pessoa com "visão de negócios" ou, mais eufemisticamente, um "inovador", o funcionário público pode migrar para um emprego de prestígio em um escritório de advocacia, uma organização de lobby ou mesmo uma agência internacional,

por exemplo. Ou ainda pode usar suas credenciais "de visão de negócios" para montar um fundo de *private equity* ou montar outros negócios. O incentivo para prestar favores ao setor privado se torna a melhor alternativa se as carreiras dos servidores públicos se tornarem inseguras por conta de contratações temporárias em nome de uma disciplina de mercado crescente. Se eles sabem que não vão ficar no serviço público por muito tempo, terão muito incentivo para cultivar suas possibilidades de empregabilidade futura.***

Adicionalmente ao impacto da introdução do NPM, as políticas neoliberais também aumentaram a corrupção indireta e não-intencionalmente, por meio da promoção da liberalização do comércio, o que enfraquece as finanças do governo, as quais, por sua vez, tornam mais difícil o combate à corrupção.¹⁴

Além disso, a desregulamentação, outro componente-chave do pacote da política neoliberal, tem aumentado a corrupção no setor privado. Os desvios do setor privado são comumente ignorados na literatura econômica porque a corrupção é normalmente *definida* como um abuso no setor *público* para ganhos pessoais.¹⁵ Mas a desonestidade também está presente no setor privado. A desregulamentação financeira e o relaxamento dos padrões de contabilidade têm levado à comercialização e à contabilidade falsa mesmo nos países ricos — lembre-se de casos como os da empresa de energia Enron e da empresa de telecomunicações WorldCom, e a auditoria realizada pela Arthur Andersen nos "exuberantes anos 90" nos Estados Unidos.¹⁶ A desregulamentação também pode aumentar o poder de monopólio do setor privado, que amplia as oportunidades de seus gestores de compras inescrupulosos obterem subornos dos subcontratantes.

A corrupção normalmente existe porque há muitas forças de mercado, não poucas. Os países corruptos têm mercados negros para coisas erradas, como em contratos do governo, empregos públicos e licenças. De fato apenas após terem tornado ilegal a venda de coisas como cargos públicos é que os países ricos de hoje puderam reduzir significativamente a lucratividade por meio do abuso do setor público. Intensificar mais as forças de mercado por meio da desregulamentação, conforme a ortodoxia neoliberal constantemente pretende, pode agravar a situação. É por isso que a corrupção tem aumentado constantemente, em vez de estar decrescendo, em vários países em desenvolvimento que seguiram a liberalização conduzida pelos Maus Samaritanos. Os inúmeros casos de fraude e corrupção identificados no

processo de liberalização e privatização na transição da Rússia comunista se tornaram notórios, mas fenômeno similar tem sido observado em vários países em desenvolvimento.^{[17](#)}

DEMOCRACIA E LIVRE MERCADO

Além da corrupção, existe outra questão política que ocupa um lugar importante na agenda da política neoliberal. É a democracia. Mas a democracia, especialmente sua relação com o desenvolvimento econômico, é uma questão bastante complexa. Então, diferentemente das questões como o livre-comércio, a inflação ou a privatização, não há uma posição comum sobre ela entre os Maus Samaritanos.

Alguns sugerem que a democracia é essencial ao desenvolvimento econômico, uma vez que protege os cidadãos da expropriação arbitrária pelos responsáveis por regras e leis de um país; sem essa proteção, não haveria incentivo para se acumular riqueza. A USAID argumenta que "ampliar a democracia melhora a oportunidade individual de prosperidade e de bem-estar".^{[18](#)} Outros pensam que a democracia pode ser sacrificada se isso for necessário para impor o livre mercado, conforme observado pelo forte apoio oferecido por alguns economistas neoliberais da ditadura de Pinochet no Chile. Outros consideram que a democracia irá se desenvolver naturalmente à medida que a economia se desenvolve (o que, logicamente, pode ser obtido de forma melhor com as políticas de livre-comércio e de livre mercado), porque produzirá uma classe média educada que irá querer a democracia. E ainda outros tecem elogios à democracia durante todo o tempo, mas se calam quando o país não-democrático em questão é "amigo" — mantendo-se fiéis à tradição da *realpolitik* representada no famoso comentário de Franklin Roosevelt sobre o ditador da Nicarágua, Anastasio Somoza, de que "ele pode ser um filho-da-puta, mas ele é o nosso filho-da-puta".^{[19](#)}

A despeito dessa diversidade de pontos de vista, há um consenso forte entre os neoliberais de que a democracia e o desenvolvimento econômico se reforçam mutuamente. É claro que os neoliberais não são os únicos a sustentar essa visão. Mas o que os distingue é a crença de que essa relação é principalmente, se não exclusivamente, mediada pelo (livre) mercado. Eles argumentam que a democracia promove mercados livres, que, por sua vez, promovem o desenvolvimento econômico, o qual, então, promove a democracia: "O mercado sustenta a democracia, assim como a democracia

deve normalmente fortalecer o mercado", escreveu Martin Wolf, jornalista financeiro inglês, em seu famoso livro, *Por que funciona a globalização*.²⁰

De acordo com a visão neoliberal, a democracia promove os livres mercados porque um governo que pode ser destituído sem recorrer a medidas violentas deve restringir seu comportamento predatório. Se os governos não precisam se preocupar com a perda do poder, podem impor regras e impostos excessivos e confiscar a propriedade privada, como muitos autocratas fizeram ao longo da história. Quando isso acontece, os incentivos para se investir e gerar riqueza são destruídos e as forças de mercado são distorcidas, impedindo o desenvolvimento econômico. Sob a democracia, o comportamento predatório do governo é restrito e, portanto, o livre mercado se estabelece, promovendo desenvolvimento econômico. Por sua vez, o livre mercado promove a democracia porque conduz ao desenvolvimento econômico, o qual produz detentores de riqueza independentemente do governo, que, por sua vez, demandarão um mecanismo por meio do qual podem ir contra as ações arbitrárias dos políticos — a democracia. Isso é o que Bill Clinton, ex-presidente dos Estados Unidos, tinha em mente quando se pronunciou a favor da adesão da China na OMC: "Conforme as pessoas da China se tornarem mais prósperas e cientes dos modos alternativos de vida, demandarão mais participação nas decisões que afetam sua vida."²¹

Deixando de lado, neste momento, a questão de o livre mercado ser ou não o melhor veículo para o desenvolvimento econômico (o que já comentei repetidas vezes neste livro), podemos pelo menos dizer que a democracia e o livre mercado são parceiros naturais que se reforçam entre si?

A resposta é não. Diferentemente do que dizem os neoliberais, o mercado e a democracia entram em conflito em um nível fundamental. A democracia parte do princípio de "uma pessoa, um voto". O mercado parte do princípio de "um dólar, um voto". Naturalmente, a democracia dá um peso igual a cada pessoa, independentemente do dinheiro que ela tem. O mercado dá um peso maior às pessoas ricas. Portanto, as decisões em democracia normalmente subvertem a lógica do mercado. De fato, a maioria dos liberais do século XIX se opunha à democracia porque eles a consideravam *incompatível* com o livre mercado."²² Eles argumentavam que a democracia permitia à maioria, que era composta por pobres, introduzir políticas que explorariam a minoria rica (por exemplo, o imposto de renda progressivo, a nacionalização da propriedade privada), destruindo o incentivo por criação de riqueza.

Influenciados por esse pensamento, todos os países ricos de hoje inicialmente deram direito de voto apenas àqueles que tinham mais que certa quantidade em propriedades ou ganhavam o suficiente para pagar mais que determinada quantidade de impostos. Alguns deles tinham qualificações relacionadas à alfabetização ou mesmo maior nível educacional (por exemplo, em alguns Estados alemães o nível de instrução superior dava direito a um voto extra) — isso era, de fato, relacionado estreitamente ao status econômico das pessoas e normalmente usado em conjunto com condições de propriedade e de pagamento de impostos. Então, na Inglaterra — supostamente o lugar de nascimento da democracia moderna — apenas 18% dos homens podiam votar, mesmo após o famoso Reform Act de 1832.²³ Na França, antes da introdução do sufrágio universal masculino em 1848 (o primeiro no mundo), apenas cerca de 2% da população masculina podia votar por conta de restrições sobre a idade (os homens deviam ter mais de 30 anos) e, mais importante, sobre o pagamento de impostos.²⁴ Na Itália, mesmo após a redução da idade para votar, para 21 anos, em 1882, apenas cerca de dois milhões de homens (aproximadamente 15% da população masculina) podiam votar, por causa da exigência do pagamento de impostos e da alfabetização.²⁵ A qualificação econômica para o sufrágio era, então, o inverso do slogan colonial americano contra os ingleses, "Nada de tributação se não houver representação", ou seja, "Nada de representação se não houver tributação".

Ao destacar a contradição entre democracia e mercado, não estou dizendo que se deva rejeitar a lógica do mercado. No comunismo, a rejeição total do princípio do "um dólar, um voto", além de gerar ineficiência econômica, propagou desigualdades baseadas em outros critérios: o poder político, as conexões pessoais ou as credenciais ideológicas. Deve-se notar também que o dinheiro pode ser um nivelador social mais eficiente. Ele pode funcionar como uma solução poderosa para os problemas indesejáveis de discriminação contra as pessoas de determinadas raças, castas sociais ou grupos ocupacionais. É muito mais fácil fazer as pessoas tratarem melhor os membros de grupos discriminados se eles forem consumidores ou investidores potenciais. O fato de que mesmo o regime racista aberto do *apartheid* na África do Sul deu aos japoneses o status de "branco honorário" é um testemunho forte do poder de "liberação" do mercado.

Mas, mesmo que a lógica positiva do mercado surja em alguns aspectos, não deveríamos, e não podemos, considerar para a sociedade apenas o princípio do "um dólar, um voto". Deixar tudo para o mercado significa que os ricos

podem satisfazer até mesmo o mais insignificante de seus desejos, enquanto os pobres podem nem mesmo sobreviver — então, o mundo gasta 20 vezes mais dinheiro em pesquisa de drogas para emagrecimento do que contra a malária, que mata mais de um milhão de pessoas e debilita milhões nos países em desenvolvimento todos os anos. Além disso, há certas coisas que não podem simplesmente ser vendidas ou compradas — mesmo com a desculpa de se ter mercados mais saudáveis. Decisões judiciais, cargos públicos, diplomas de educação e qualificações de certos profissionais (advogados, médicos, professores, instrutores de auto-escola) são bons exemplos. Se essas coisas pudessem ser compradas, haveria problemas sérios não apenas quanto à legitimidade da sociedade em questão, mas também quanto à eficiência econômica: os médicos abaixo do padrão desejável de qualificação ou os professores com pouca qualificação poderiam reduzir demais a qualidade do trabalho executado; as decisões judiciais suscetíveis a suborno piorariam a eficácia da lei e dos contratos.

Democracia e mercados são aspectos fundamentais para que se tenha uma sociedade decente. Mas eles conflitam em determinado nível. Precisamos equilibrá-los. Quando adicionamos o fato de que o livre mercado não é bom para a promoção do desenvolvimento econômico (conforme tenho demonstrado ao longo do livro), é difícil dizer que existe um ciclo virtuoso entre democracia, livre mercado e desenvolvimento econômico, ao contrário do que os Maus Samaritanos argumentam.

QUANDO AS DEMOCRACIAS COMPROMETEM A DEMOCRACIA

As políticas de livre mercado promovidas pelos Maus Samaritanos têm submetido outros aspectos de nossa vida à regra de mercado do "um dólar, um voto". Na medida em que há uma tensão natural entre o livre mercado e a democracia, isso significa que a democracia é restringida por tais políticas, mesmo não sendo essa a intenção. Mas há mais a esse respeito. Os Maus Samaritanos recomendaram políticas que visam ativamente comprometer a democracia nos países em desenvolvimento (embora nunca tenham colocado nesses termos).

O argumento começa com razoável sentido. Os economistas neoliberais temem que a política abra a porta para a perversão da racionalidade do mercado: empresas ou agricultores ineficientes podem fazer lobby com os parlamentares para obter tarifas e subsídios, impondo custos sobre o restante

da sociedade, que tem de comprar produtos internos caros; os políticos populistas podem pressionar o Banco Central para "imprimir dinheiro" em tempos de campanha eleitoral, o que causa inflação e prejudica as pessoas no longo prazo. Até aqui tudo bem.

A solução neoliberal para esse problema é "despolitizar" a economia. Eles argumentam que o escopo da atividade do governo poderia ser reduzido — por meio da privatização e da liberalização — a um Estado mínimo. Nas poucas áreas em que o governo ainda opera, o espaço para a descrição política deveria ser minimizado. Argumenta-se que tais restrições são particularmente necessárias nos países em desenvolvimento, onde os líderes são menos competentes e mais corruptos. Essas limitações podem ser promovidas por regras rígidas que restringem as escolhas do governo — por exemplo, uma lei que exija um orçamento equilibrado — ou pelo estabelecimento de agências politicamente independentes — um Banco Central independente, agências reguladoras independentes e mesmo um escritório que arrecade impostos independentemente (conhecido como ARA — Autonomous Revenue

Authority,^{****} a exemplo dos escritórios criados em Uganda e no Peru).²⁶ Para os países em desenvolvimento, considera-se particularmente importante a assinatura de acordos internacionais — por exemplo, os acordos da OMC, os acordos de livre-comércio bilateral e regional ou os acordos de investimento —, porque seus líderes são menos responsáveis e, portanto, mais propensos a se desviar do caminho justo da política neoliberal.

O primeiro problema a respeito desse argumento favorável à despolitização é a suposição de que podemos claramente saber onde a economia pode acabar e onde a política pode começar. Mas isso não é possível porque os mercados — o domínio da economia — são arranjos políticos em si. Os mercados são arranjos políticos, assim como são os direitos de propriedade e outros direitos. As origens políticas dos direitos econômicos podem ser ilustradas pelo fato de que muitos deles que hoje são considerados naturais foram fortemente contestados politicamente no passado — exemplos incluem o direito de se protegerem idéias (não aceitas por muitos antes da introdução dos direitos de propriedade intelectual no século XIX) e o direito de não se ter de trabalhar na infância (negado a muitas crianças pobres).²⁷ Quando esses direitos ainda eram contestados politicamente, havia muitos argumentos "econômicos" de por que honrá-los era incompatível com o livre mercado.²⁸ Isto posto, quando os neoliberais propõem a despolitização da economia, presumem que a demarcação particular entre economia e política que eles pretendem desenhar

é a correta. Isso não é garantido.

Mais importante para nossas considerações neste capítulo, ao tender para a despolitização da economia, os Maus Samaritanos estão destruindo a democracia. A despolitização das decisões políticas em uma democracia significa — não vamos dizer isso com rodeios — enfraquecer a democracia. Se todas as decisões realmente importantes são tomadas fora dos governos democraticamente eleitos e postas nas mãos dos tecnocratas não-eleitos das agências "politicamente independentes", para que se manter a democracia? Em outras palavras, a democracia é aceitável pelos neoliberais até o ponto em que não contradiga o livre mercado; este é o porquê de vários deles não terem vislumbrado contradição entre manter a ditadura de Pinochet e louvar a democracia. Dito de forma mais clara, eles querem a democracia apenas se ela tem pouco poder — como o título do livro publicado em 1987 por Ken Livingston, o atual prefeito de esquerda de Londres, *If Voting Changed Anything They'd Abolish It*.²⁹

Conforme visto, assim como os velhos liberais, os neoliberais acreditam profundamente que dar poder político àqueles que "não têm um interesse sequer" no atual sistema econômico resultará inevitavelmente na modificação "irracional" do *status quo* em termos de distribuição dos direitos de propriedade (e de outros direitos econômicos). No entanto, diferentemente de seus predecessores intelectuais, os neoliberais vivem numa era em que não podem se opor abertamente à democracia, de modo que eles tentam fazê-lo desacreditando a *política em geral*.³⁰ Ao fazer isso, eles ganham legitimidade por suas ações que descartam o poder de decisão dos representantes eleitos democraticamente. Os neoliberais têm tido sucesso na redução do escopo do controle democrático sem nunca ter criticado a democracia abertamente. A consequência tem sido prejudicial particularmente para os países em desenvolvimento, onde os Maus Samaritanos têm obtido êxito por intermédio de suas ações "antidemocráticas" muito distantes daquelas aceitáveis nos países ricos (como a independência política para a arrecadação tributária).^{*****}

DEMOCRACIA E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

Democracia e desenvolvimento econômico obviamente influenciam-se entre si, mas a relação é muito mais complexa do que prevê o argumento neoliberal, de que a democracia pode promover o desenvolvimento econômico tornando

a propriedade privada mais segura e os mercados mais livres.

Para começar, dada a tensão fundamental entre democracia e mercado, é improvável que a democracia promova o desenvolvimento econômico por meio da promoção do livre mercado. Por sua vez, os velhos liberais temiam que a democracia pudesse desmotivar os investimentos e, portanto, o crescimento (por exemplo, o excesso de tributação, a nacionalização das empresas).³¹ Por outro lado, a democracia pode promover o desenvolvimento econômico por outros meios. Por exemplo, a democracia pode redirecionar os gastos do governo para áreas mais produtivas — por exemplo, deslocar o gasto militar para investimentos em educação ou infra-estrutura. Isso ajudará o desenvolvimento econômico. Como outro exemplo, a democracia pode promover o crescimento econômico ao criar o Estado de bem-estar. Ao contrário da percepção popular, um Estado de bem-estar bem projetado, especialmente se combinado com um bom programa de reciclagem, pode reduzir o custo do desemprego aos trabalhadores e, portanto, torná-los menos resistentes à automação que aumenta a produtividade (não é por coincidência que a Suécia tem o maior número de robôs industriais por trabalhador). Eu poderia citar outros canais possíveis através dos quais a democracia pode influenciar o desenvolvimento econômico, positiva ou negativamente, mas o ponto é que a relação é muito complexa.

Então, não é à toa que não existe evidência sistemática a favor ou contra a posição de que a democracia ajuda o desenvolvimento econômico. Estudos que têm tentado identificar regularidades estatísticas entre os países em termos da relação entre democracia e crescimento econômico têm falhado por não encontrarem um resultado sistemático em nenhuma das proposições.³² Mesmo no âmbito dos países individualmente, observamos uma grande diversidade de resultados. Alguns países em desenvolvimento obtiveram resultados econômicos péssimos sob a ditadura — Filipinas, sob a ditadura de Marcos, o Zaire, sob a ditadura de Mobutu, e o Haiti, sob a ditadura de Duvalier, são os exemplos mais conhecidos. Mas há casos como o da Indonésia, sob a ditadura de Suharto, ou de Uganda, sob a ditadura de Museveni, cujos resultados de performance econômica foram decentes, se não espetaculares. E há casos como o da Coreia do Sul, Taiwan, Cingapura e Brasil nos anos 60 e 70 e, atualmente, na China, que têm ido muito bem economicamente sob o regime da ditadura. Por outro lado, os países ricos de hoje registraram o melhor resultado econômico de todos os tempos quando aplicaram largamente a democracia entre o final da Segunda Guerra Mundial e os anos 70 — durante esse período, muitos deles adotaram o sufrágio

universal (Austrália, Bélgica, Canadá, Finlândia, França, Alemanha, Itália, Japão, Suíça e Estados Unidos), reforçaram os direitos das minorias e intensificaram a "exploração" temida dos ricos pelos pobres (como a nacionalização das empresas públicas ou o aumento do imposto de renda para financiar, dentre outras coisas, o bem-estar social).

É claro que não precisamos mostrar que a democracia afeta positivamente o crescimento econômico para poder mantê-lo. Conforme Amartya Sen, Prêmio Nobel de Economia, argumenta, a democracia tem um valor intrínseco e deveria ser o critério de qualquer definição razoável de desenvolvimento.³³ A democracia contribui para a construção de uma sociedade decente por tornar algumas coisas imunes à regra de mercado do "um dólar, um voto" — os cargos públicos, as decisões judiciais, as qualificações educacionais, conforme discuti anteriormente. A participação no processo político democrático tem valores intrínsecos que não são facilmente traduzidos em valores monetários. E assim por diante. Portanto, mesmo que a democracia afetasse negativamente o crescimento econômico, ainda assim, deveríamos apoiá-la por seus valores intrínsecos. Especialmente quando não há evidência de que a democracia afeta negativamente a economia, devemos defendê-la ainda com mais convicção.

Se o impacto da democracia sobre o desenvolvimento é ambíguo, o impacto do desenvolvimento econômico sobre a democracia parece mais provável. É praticamente seguro dizer que, no longo prazo, o desenvolvimento econômico leva à democracia. Mas esse quadro extenso não deve obscurecer o fato de que alguns países têm sustentado a democracia quando são muito pobres, enquanto muitos outros não têm se tornado democracias até que se tornem muito ricos. Sem as pessoas de fato lutando pela democracia, ela não surge automática e separadamente da prosperidade econômica.³⁴

A Noruega foi a segunda democracia do mundo (ela introduziu o sufrágio universal em 1913, após a Nova Zelândia, em 1907), apesar do fato de que era uma das economias mais pobres da Europa naquela época. Por outro lado, os Estados Unidos, o Canadá, a Austrália e a Suíça se tornaram democracias, mesmo no sentido puramente formal de dar um voto a cada cidadão, apenas nos anos 60 e 70, quando já estavam muito ricos. O Canadá deu o direito de voto aos nativos apenas em 1960. A Austrália abandonou sua política de "Austrália Branca" e permitiu que os não-brancos votassem a partir de 1962. Apenas em 1965 os estados do sul dos Estados Unidos permitiram que os americanos descendentes de africanos votassem, graças ao movimento pelos

direitos civis liderado por pessoas como Martin Luther King Jr.³⁵ A Suíça permitiu que as mulheres votassem a partir de 1971 (e ainda mais tarde, se considerarmos as duas regiões renegadas de Appenzell Ausser Rhoden e Appenzell Inner Rhoden, que se recusaram a dar o direito de voto às mulheres até 1989 e 1991, respectivamente). Observações similares podem ser feitas em relação aos países em desenvolvimento hoje. Embora fosse um dos países mais pobres do mundo até bem pouco tempo, a Índia tem mantido a democracia pelas últimas seis décadas, enquanto a Coreia e Taiwan não eram democracias até o final dos anos 80, quando se tornaram muito prósperas.

POLÍTICA E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

Corrupção e inexistência de democracia são problemas graves em vários países em desenvolvimento. Mas as relações entre elas e o desenvolvimento econômico são muito mais complexas do que o que os Maus Samaritanos sugerem. A reflexão acerca da complexidade da questão da corrupção é deficiente, por exemplo, ao se imaginar por que tantos políticos dos países em desenvolvimento que chegam ao poder com uma plataforma anticorrupção não apenas são malsucedidos ao tentar limpar o sistema, mas também normalmente são substituídos ou mesmo presos pela própria atitude de corrupção. Presidentes latino-americanos, como Fernando Collor de Mello, do Brasil, e Alberto Fujimori, do Peru, me vêm à memória. Quando se chega à questão da democracia, a visão neoliberal de que a democracia promove o livre mercado, que, por sua vez, promove o desenvolvimento econômico, é muito problemática. Há uma tensão forte entre democracia e livre mercado, já que o livre mercado tende a não promover o desenvolvimento econômico. Se a democracia promove o desenvolvimento econômico, isso se dá através de algum outro que não a promoção do livre mercado, exatamente o contrário do que os Maus Samaritanos afirmam.

Além disso, o que os Maus Samaritanos têm recomendado nessas áreas não tem resolvido os problemas da corrupção e da falta de democracia. De fato, essas recomendações só têm piorado o problema. A desregulamentação da economia em geral e a introdução de forças de mercado maiores na gestão do governo têm aumentado, ao invés de diminuir, a corrupção. Ao forçar a liberalização do comércio, os Maus Samaritanos também têm, inadvertidamente, encorajado a corrupção; a queda da receita do governo resultante tem diminuído os salários públicos, estimulando, assim, a corrupção em maiores proporções. Enquanto louvam a democracia da boca

para fora, os Maus Samaritanos têm promovido medidas que a vêm enfraquecendo. Muito disso é revelado por meio da desregulamentação em si, que expandiu o domínio do mercado e, então, reduziu o domínio da democracia. Mas o resto aconteceu através de medidas deliberadas: levando os governos a aplicar leis internas rígidas, seguindo tratados internacionais e dando independência política aos bancos centrais e outras agências do governo.

Apesar de ter transformado os fatores políticos em detalhes menores que não deveriam interferir no bom funcionamento da economia, recentemente, os neoliberais se tornaram muito interessados no assunto. O motivo é óbvio — seus programas econômicos para os países em desenvolvimento implementados por meio da Trindade Profana composta pelo FMI, Banco Mundial e OMC têm apresentado falhas espetaculares (lembre-se da Argentina nos anos 90) e muito pouco sucesso. Pelo fato de ser impossível que os Maus Samaritanos pensem que o livre mercado, as privatizações e o restante de suas políticas estejam errados, a "explicação" para a falha desses programas é baseada crescentemente em fatores fora do âmbito da economia, como a política e a cultura.

Neste capítulo, mostrei como a tentativa dos neoliberais de explicar as falhas de sua política recorrendo a problemas como corrupção e falta de democracia não tem sido convincente. Também demonstrei que as soluções que eles propõem para esses problemas têm tornado as coisas sistematicamente piores. No próximo capítulo, abordo outro fator não-relacionado à economia, a cultura, que está se tornando outra explicação em voga para o insucesso do desenvolvimento, graças à popularidade recente da idéia do "conflito de civilizações".

NOTAS DE RODAPÉ — CAPÍTULO 8

*. A corrupção era tanta que a própria definição era diferente da que se utiliza hoje. Quando Robert Walpole foi acusado de corrupção no Parlamento, em 1730, admitiu que tinha grandes ganhos e perguntou: "Ao manter as empresas públicas mais lucrativas por quase 20 anos, o que se poderia esperar, a não ser que fosse um crime obter ganhos das empresas públicas lucrativas." Ele virou a mesa contra seus acusadores perguntando-lhes "quão maior deve ser o crime para se obter o ganho de empresas públicas menos lucrativas". Veja Nield (2002), *Public Corruption — The Dark Side of Social Evolution* (Londres:

Anthem Press, p. 62).

**. O índice pode ser obtido muito facilmente. Como o próprio nome diz, ele está medindo a "percepção" revelada em relatórios de especialistas técnicos e homens de negócios, que têm seu próprio conhecimento limitado e também vieses. O problema com tal medida subjetiva é bem ilustrado pelo fato de que as percepções de corrupção nos países asiáticos afetados pela crise financeira de 1997 aumentaram significativamente após a crise, embora tenham caído quase constantemente na década anterior (veja H-J. Chang 2000, "The Hazard of Moral Hazard — Untangling the Asian Crisis", *World Development*, v. 28, n. 4). Ademais, o que é percebido como corrupção depende do país e, portanto, afeta a percepção do especialista também. Por exemplo, em vários países, o estilo dos Estados Unidos no sentido de permitir a disponibilização de empregos no governo pode ser considerado corrupção, mas não o é naquele país. Aplicando-se, por exemplo, a definição finlandesa, resultará que os Estados Unidos são mais corruptos que o que será aferido pelo índice (os Estados Unidos foram classificados em 17º lugar). Além disso, boa parte da corrupção nos países em desenvolvimento envolve empresas (e, às vezes, os próprios governos) de países ricos que pagam subornos, o que não é captado pela percepção de corrupção dos próprios países ricos. Então, os países ricos podem ser mais corruptos do que parecem, desde que sejam incluídas suas atividades externas. Veja o índice em:
<http://www.transparency.org/content/download/1516/7919>.

***. O aumento da corrupção no mercado após o período de Thatcher na Inglaterra, a pioneira do NPM, é uma lição bem recomendada a respeito das campanhas anticorrupção com base no mercado. A respeito dessa experiência, Robert Nield, professor de economia aposentado por Cambridge e membro do comitê de reforma do serviço público de Fulton em 1968, lamenta: "Não posso pensar em outra instância em que a democracia moderna não atenda ao sistema senão aquela em que os serviços públicos não-corruptos foram levados a se tornar corruptos." Veja Nield (2002), *Public Corruption* (Londres: Anthem Press, p. 198).

****. *Nota da Tradutora*: Autoridade Autônoma da Receita.

*****. Tudo isso, obviamente, não significa negar que certo grau de despolitização do processo de alocação de recursos se faz necessário. A não ser que o processo de alocação de recursos seja, pelo menos em algum grau, aceitável como "objetivo" pelos membros da sociedade, a legitimidade política do sistema econômico em si pode ser prejudicada. Além disso, os

custos de transação podem aumentar significativamente se as atividades de barganha em toda decisão alocativa for considerada potencialmente contestável, como era o caso nos ex-países comunistas. No entanto, isso não é o mesmo que argumentar, como os neoliberais fazem, que nenhum mercado sob qualquer circunstância deveria estar sujeito a modificações políticas porque, em última análise, não existe mercado que possa ser de fato livre da política.

[1]. Press Conference, 15 de outubro de 2006.

[2]. Em abril de 2006, incluíam-se o Chad, Quênia e o Congo na África, a Índia, Bangladesh e Uzbequistão na Ásia, Yemen no Oriente Médio e a Argentina na América Latina. Veja o website da ONG, Brettonwoods Project, dedicado ao monitoramento do FMI e do Banco Mundial.
<http://www.brettonwoodsproject.org/article.shtml?cmd%5Bl26%5D=xl26-531789>

[3]. Este ponto foi eloqüentemente defendido por Hilary Benn, a secretária do desenvolvimento internacional inglesa, no encontro anual do Banco Mundial de 2006, quando ela se recusava a dar apoio incondicional ao Sr. Wolfowitz no direcionamento anticorrupção.

[4]. G. Hodgson e S. Jiang (2006), "The Economics of Corruption and the Corruption of Economies: an Institutionalist perspective", artigo apresentado no Annual Meeting da European Association for Evolutionary Political Economy, 3 e 4 de novembro de 2006, Istambul.

[5]. Veja C. Kindleberger (1984), *A Financial History of Western Europe* (Oxford University Press, Oxford), pp. 160-1, na edição inglesa e pp. 168-9 na edição francesa. Veja também R. Nield (2002), *Public Corruption – The Dark side of Social Evolution* (Anthem Press, Londres), Capítulo 4 na edição francesa e Capítulo 6 na edição inglesa. Mesmo na Prússia, considerado o país menos corrupto da Europa no século XVIII, os escritórios não estavam abertos para ser vendidos, mas de fato foram vendidos para os maiores licitantes, uma vez que o governo muito comumente cedia empregos para aqueles que se dispunham a pagar a quantidade maior de imposto além do que se impunha costumeiramente sobre o salário do primeiro ano. Veja R. Dorwart (1953), *The Administrative Reforms of Frederick William I of Prussia* (Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts), p. 192.

[6]. Nield (2002), p. 62.

[7]. Ele era considerado a pessoa que apresentava os membros de seu partido para apoiar o governo, por meio dos presentes dados aos escritórios de serviço público. Veja Nield (2002), p. 72.

[8]. O Pendleton Act previa a alocação dos empregos mais importantes que fossem ocupados da forma mais competitiva. Essa razão aumentou para 50% apenas em 1897. G. Benson (1978), *Political Corruption in America* (Lexington Books, Lexington, Massachusetts), pp. 80-5.

[9]. Conforme citado em T. Chochran e W. Miller (1942), *The Age of Enterprise: A Social History of Industrial America* (The Macmillan Company, Nova York), p. 159.

[10]. Conforme citado em J. Garraty e M. Carnes (2000), *The American Nation — A History of the United States*, 10ª. Edição (Addison Wesley Longman, Nova York), p. 472. As vendas abertas de votos por eles eram proliferadas nas décadas de 1860 e 1870. O grupo de homens corruptos de assembléia dos dois partidos, chamados "Black Horse Cavalry", pagava \$1 mil por voto em notas da ferrovia e por licitações vigorosas elevaram os preços para \$5 mil por voto. O grupo também introduziu "contas de greve" que, se aprovadas, entravariam muito alguns negócios grandes ou corporações, e então requereriam pagamentos para cobrir a conta. Como resultado, algumas empresas criaram organizações de lobbies que compravam a legislação, poupando-se de chantagens. Veja Benson (1978), pp. 59-60.

[11]. A informação é do Banco Mundial (2005), *World Development Report 2005 — A Better Investment Climate for Everyone* (World Bank, Washington, DC), p. 101, Box 5.4.

[12]. S. Huntington (1968), *Political Order in Changing Societies* (Yale University Press, New Haven), p. 386.

[13]. Uma ação crucial a se adotar é tornar as eleições mais baratas, limitando-se os gastos eleitorais tanto dos candidatos *quanto* dos partidos políticos; se você proíbe apenas uma categoria, os gastos irão simplesmente deslocar-se de uma parte para a outra. Uma proibição de propaganda política também é importante para tornar as eleições mais baratas no mundo multimídia de hoje. O reforço do Estado de bem-estar social (que, é claro, exige uma melhora da receita do governo) também ajudará a reduzir a corrupção eleitoral, tornando os pobres menos vulneráveis à compra de votos. Impostos mais elevados também possibilitarão que o governo melhore os

salários de seus funcionários, tornando-os menos tentados à venalidade. É claro que há um pouco do problema do ovo e da galinha, sem se recrutarem pessoas boas, para as quais você tem de pagar bons salários, pode não ser possível aumentar a capacidade de arrecadação de impostos. Então, o primeiro lugar para se tentar o equilíbrio é a partir dos serviços de arrecadação de impostos. O melhor exemplo é o serviço de arrecadação inglês no século XVII (arrecadação de impostos indiretos). A meritocracia, as inspeções não-anunciadas e as regras claras foram introduzidas por meio do serviço de arrecadação pelo governo inglês. Isso não apenas aumentou a receita do governo, como também serviu mais tarde como meio de se melhorar o serviço alfandegário e outros departamentos. Sobre a questão da capacidade de arrecadação de impostos do governo em geral, veja J. di John (2007), "The Political Economy of Taxation and Tax Reform in Developing Countries", em H-J. Chang (ed.), *Institutional Change and Economic Development* (United Nations University Press, Tóquio, e Anthem Press, Londres). Para mais detalhes sobre a reforma do serviço de arrecadação de impostos, veja Nield (2002), pp. 61-2.

[14]. Veja o Capítulo 3 sobre o efeito da liberalização do comércio sobre as finanças do governo nos países em desenvolvimento.

[15]. Esse ponto é muito bem tratado por Hodgson e Jiang (2006).

[16]. J. Stiglitz (2003), *The Roaring Nineties* (W. W. Norton, Nova York e Londres) apresenta discussões detalhadas sobre esses casos.

[17]. Veja os artigos na edição especial de "Liberalization and the New Corruption" em IDS Bulletin, vol. 27, n. 2, abril de 1996 (Institute of Development Studies, University of Sussex). Sobre o caso russo, veja J. Wedel (1998), *Collision and Collusion: The Strange Case of Western Aid to Eastern Europe* (St Martin's Press, Nova York).

[18]. http://www.usaid.gov/our_work/democracy_and_governance/.

[19]. http://www.branyquote.com/quotes/authors/f/franklin_d_roosevelt.html.

[20]. M. Wolf (2004), *Why Glohalization Works* (Yale University Press, New Haven e Londres), p. 30.

[21]. Conforme citado em J. Bhagwati, *In Defense of Glohalization* (Oxford University Press, Nova York, 2004), p. 94.

[22]. N. Bobbio (1990), *Liberalism and Democracy*, traduzido por Martin Ryle e Kate Soper (Verso, Londres).

[23]. M. Dauntton (1998), *Progress and Poverty* (Oxford University Press, Oxford), pp. 477-8.

[24]. S. Kent (1939), *Electoral Procedure under Louis Philippe* (Yale University Press, New Haven).

[25]. M. Clark (1996), *Modern Italy, 1871-1995*, 2a. ed. (Longman, Londres e Nova York), p. 64.

[26]. Sobre o registro do ARA em Uganda e no Peru, veja Di John (2007).

[27]. Exemplos mais recentes incluem o direito de um ambiente limpo, o direito de tratamentos iguais entre os sexos e as etnias, e os direitos do consumidor. Mais recentemente, os debates sobre esses direitos são mais controversos e, portanto, sua natureza "política" é mais fácil de ser vista. Mas, à medida que esses direitos têm se tornado mais amplamente aceitos, parecem ser crescentemente menos políticos — especialmente os direitos ambientais, que eram apoiados apenas pela ala radical há algumas décadas, tornaram-se tão largamente aceitos na última década que não parecem mais ser uma questão política.

[28]. Por exemplo, quando uma lei que regulamenta o trabalho infantil foi proposta no Parlamento britânico em 1819, alguns membros da Casa dos Lordes questionaram a lei no sentido de que "o trabalho deveria ser livre", a despeito de ela ser uma lei extremamente branda pelos padrões de nossos tempos — a lei proposta supostamente seria aplicada apenas às fábricas de algodão que eram consideradas mais prejudiciais, enquanto proibia apenas o emprego das crianças abaixo dos 9 anos. Veja M. Blaug (1958), "The Classical Economists and the Factory Acts: A Re-examination", *Quarterly Journal of Economics*, 1958, vol. 72, n. 2. Sobre o argumento "econômico" contra a propriedade de idéias, veja o Capítulo 6.

[29]. Daron Acemoglu, economista do MIT, e James Robinson, o cientista político de Harvard, colocam o mesmo ponto em linguagem mais acadêmica. Eles prevêm que a democracia se tornará mais abrangente com a globalização, e tornará a democracia inócua. De acordo com sua visão, a globalização "torna as elites e os partidos conservadores mais poderosos e a democracia menos redistributiva no futuro, especialmente se novas formas de

representação para a maioria — tanto na esfera política como no ambiente de trabalho — não emergem. Então, a democracia se tornará mais consolidada: no entanto, para aqueles que esperam que a democracia transforme a sociedade da mesma forma que a democracia britânica o fez na primeira metade do século XX, será uma forma de desapontamento com a democracia". J. Robinson e D. Acemoglu (2006), *Economic Origins of Dictatorship and Democracy* (Cambridge University Press, Cambridge). p. 360.

[30]. Um exemplo a se considerar a esse respeito é um conjunto de opiniões antes das eleições presidenciais dos Estados Unidos de 2000, que revelou que a razão mais importante citada pelos participantes contra ambos os candidatos era de que ele era "muito político". Muitas pessoas rejeitando alguém que almeja o maior cargo político no mundo sob a alegação de que é "muito político" é testemunho de que os neoliberais tiveram sucesso em "demonizar" a política.

[31]. No entanto, o direito de voto às pessoas pobres dos países europeus no final do século XIX e início do século XX não levou a um aumento da transferência de renda, ao contrário do que os velhos liberais temiam, embora ele tenha levado à realocação dos gastos (especialmente na direção da infraestrutura e da segurança interna). A transferência de renda expandiu-se apenas após a Segunda Guerra Mundial. Para mais informações, veja T. Aidt, J. Dutta e E. Loukoianova (2004), "Democracy Comes to Europe: Franchise Extension and Fiscal Outcomes, 1830-1938", *European Economic Review*, vol. 50, pp. 249-283.

[32]. Veja as revisões de literatura em A. Przeworski e F. Limongi (1993), "Political Regimes and Economic Growth", *Journal of Economic Perspectives*, vol. 7, n. 3 e Robinson e Acemoglu (2006), Capítulo 3.

[33]. A. Sen, Democracy as a Universal Value, *Journal of Democracy*, vol. 10, n. 3, 1999.

[34]. Uma dimensão importante que precisamos ter em mente quando consideramos a privação dos direitos da democracia nos países em desenvolvimento de hoje é que o sufrágio universal tem agora legitimidade sem precedentes. Desde o fim da Segunda Guerra Mundial, o direito de voto seletivo — uma vez tão "natural" — tornou-se simplesmente inaceitável. Os autores das regras agora têm apenas a escolha binária — democracia plena ou sem eleições. Um general do exército que ocupa o poder por um golpe de

Estado pode facilmente suspender as eleições, mas não pode declarar que apenas os ricos ou apenas os homens podem votar. Tal legitimidade revelada tem tomado possível aos países desenvolvidos de hoje introduzirem e sustentarem a democracia em níveis muito mais baixos de desenvolvimento do que ocorria com os países ricos de hoje no passado.

[35]. Tecnicamente falando, os negros nos estados do sul eram diferenciados não em referência à sua raça, mas quanto às suas qualificações, em relação à propriedade e à alfabetização. Isso ocorria porque a Quinta Emenda da Constituição dos Estados Unidos introduzida após a Guerra Civil proibiu as restrições raciais ao voto. Mas elas eram de fato restrições raciais, como, por exemplo, o teste de alfabetização que era conduzido de forma extremamente tolerante em relação aos brancos. Veja H-J. Chang (2004), *Chutando a escada: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica* (Editora Unesp, São Paulo), p. 74 do original.

CAPÍTULO 9

JAPONESES PREGUIÇOSOS E ALEMÃES LADRÕES

Algumas culturas seriam incapazes de atingir desenvolvimento econômico?

Um consultor de empresas australiano, após ter visitado várias fábricas em um país em desenvolvimento, disse às autoridades governamentais que o haviam convidado: "Minha impressão sobre a vantagem do baixo custo de mão-de-obra de seus trabalhadores foi rapidamente desfeita quando vi as pessoas trabalhando. Não tenha dúvida de que eles recebem salários baixos, mas o retorno também é muito baixo; ver seus homens trabalhando me fez perceber que vocês são uma raça lenta, satisfeita e relaxada, para quem o tempo não é motivo de preocupação. Quando falei isso para alguns gestores, eles me disseram que seria impossível mudar os hábitos do que consideravam uma herança nacional"

Esse consultor australiano estava compreensivelmente preocupado com o fato de os trabalhadores do país que ele estava visitando não ter a ética adequada ao trabalho. Na verdade, ele realmente estava se mostrando cordial. Ele poderia ter sido grosseiro e simplesmente tê-los chamado de preguiçosos. Não impressionava, portanto, a pobreza do país — não uma pobreza absoluta, mas um nível de renda per capita de menos do que um quarto do da Austrália.

De sua parte, os gestores do país concordavam com o australiano, mas eram espertos o suficiente para compreender que os "hábitos da herança nacional", ou a cultura, não podem ser mudados facilmente, se é que podem vir a sê-lo. Conforme o economista-sociólogo alemão do século XIX, Max Weber, argumentou em seu trabalho seminal, *The Protestant Work Ethic and the Spirit of Capitalism*, há algumas culturas, como o protestantismo, que se adaptam melhor ao desenvolvimento econômico do que outras.

O país em questão, no entanto, era o Japão em 1915.¹ Não parece correto que alguém da Austrália (uma nação conhecida hoje por sua habilidade de levar uma vida relaxada e divertida) pudesse chamar os japoneses de preguiçosos. Mas assim era como os ocidentais viam o Japão há um século.

Em seu livro de 1903, *Evolution of the Japanese*, o missionário americano

Sidney Gulick observou que muitos japoneses "dão a impressão de ser preguiçosos e completamente indiferentes no que diz respeito ao passar do tempo".² Gulick não era um observador ocasional. Ele morou no Japão por 25 anos (de 1888 a 1913), dominou completamente a língua japonesa e deu aulas em universidades japonesas. Após a sua volta para os Estados Unidos, ele se tornou conhecido por sua campanha pela igualdade racial a favor dos americanos descendentes de asiáticos. No entanto, ele viu ampla confirmação do estereótipo cultural dos japoneses como pessoas "despreocupadas" e "emocionais" que possuíam qualidades como "um bom coração sem qualquer ansiedade quanto ao futuro, vivendo exclusivamente presente".³ A similaridade entre essa observação e a da África de hoje, neste caso por um africano — Daniel Etounga-Manguelle, engenheiro e escritor de Camarões — é surpreendente: "O africano, ancorado em sua cultura ancestral, está tão convencido de que o passado pode simplesmente se repetir que se preocupa apenas superficialmente com o futuro. No entanto, sem a percepção dinâmica do futuro, não há planejamento, nem previsão, nem construção de cenários; em outras palavras, não há política que possa afetar o curso dos eventos".⁴

Após sua viagem pela Ásia entre 1911 e 1912, Beatrice Webb, a famosa líder do socialismo fabiano inglês, descreveu os japoneses como possuidores de "noções questionáveis sobre lazer e uma independência pessoal quase intolerável".⁵ Ela disse que, no Japão, "evidentemente não há desejo de se ensinar as pessoas a pensar".⁶ Ela foi ainda mais sarcástica sobre seus ancestrais.

Ela descreveu os coreanos como "12 milhões de selvagens sujos, degradados, tristonhos, preguiçosos e sem religião, que se apresentam esculachados em roupas brancas do tipo mais inadequado e que vivem em abrigos de barro imundos".⁷ Não é à toa que ela pensava que, "se alguém pode melhorar o estado atual da barbárie dos coreanos, acho que são os japoneses", a despeito sua opinião bastante depreciativa sobre os japoneses.⁸ Isso não era apenas um preconceito do Ocidente contra os povos orientais, os ingleses costumavam falar coisas similares sobre os alemães. Antes de sua decolagem econômica na segunda metade do século XIX os alemães eram tipicamente descritos pelos ingleses como "um povo vagaroso e pesado".⁹ "Indolência" era uma palavra que frequentemente era associada à natureza alemã.¹⁰ Mary Shelley, autora de *Frankenstein*, escreveu após uma frustrante discussão com seu

condutor alemão: "Os alemães nunca correm."¹¹ Mas não eram apenas os ingleses. Um fabricante francês que empregava trabalhadores alemães reclamava que "eles trabalham conforme e quando lhes convém".¹²

Os ingleses também consideravam os alemães lentos e sem sagacidade. De acordo com John Russell, um escritor da década de 1820, os alemães eram pessoas "monótonas, que se contentavam com facilidade... desprovidos de sensibilidade aguçada e de agilidade de percepção". Em particular, de acordo com Russell, eles não eram abertos a novas idéias: "É difícil um alemão ser levado à compreensão do que é novo para ele, e é difícil levá-los à busca por inovação."¹³ Não à toa eles "não se destacavam nos negócios ou atividades empreendedoras", conforme outro viajante inglês registrou.¹⁴

Os alemães eram também rotulados de individualistas e incapazes de cooperar entre si. A inabilidade dos alemães de cooperar era, na visão dos ingleses, mais fortemente manifestada na baixa qualidade e manutenção de sua infraestrutura pública, que era tão ruim que John McPherson, vice-rei da Índia (e, portanto, bem acostumado com as más condições das estradas), escreveu: "Encontrei estradas tão ruins na Alemanha que desviei meu caminho para a Itália."¹⁵ Mais uma vez, compare isso com o comentário do observador africano que citei: "As sociedades africanas são como um time de futebol no qual, como resultado das rivalidades pessoais e pela falta de espírito de equipe, um jogador não passa a bola para o outro com medo de que ele faça um gol."¹⁶

Os viajantes ingleses no início do século XIX também consideravam os alemães desonestos — "o comerciante e o lojista levam vantagem de você sempre que podem, mesmo que seja na menor quantidade possível e imaginária simplesmente para não deixar de levar vantagem... essa velhacaria é universal", observou Sir Arthur Brooke Faulkner, um médico que servia nas Forças Armadas inglesas.¹⁷

Por fim, os ingleses consideravam os alemães excessivamente emotivos. Hoje, muitos ingleses consideram que os alemães têm quase uma deficiência emocional genética. Falando ainda sobre a emoção excessiva dos alemães, Sir Arthur observou que "alguns riem e se divertem muito para tentar afastar seu pesar, enquanto outros se afundam em melancolia".¹⁸ Sir Arthur era irlandês, então seus comentários sobre a questão emocional dos alemães seria

equivalente a um finlandês chamar os jamaicanos de muito desanimados, de acordo com os estereótipos culturais que hoje prevalecem.

Então aqui estamos. Há um século, os japoneses eram preguiçosos, em vez de trabalhadores assíduos; excessivamente independentes (mesmo para um socialista inglês!), em vez de "formigas trabalhadoras" leais; emocionais, em vez de inescrutáveis; de coração aberto, em vez de sérios; vivendo o presente, em vez de se preocupar com o futuro (conforme manifestado em suas taxas de poupança extremamente elevadas). Há um século e meio os alemães eram indolentes, em vez de eficientes; individualistas, em vez de cooperativos; emocionais, em vez de racionais; estúpidos, em vez de sagazes; desonestos e trapaceiros, em vez de seguidores da lei; despreocupados, em vez de disciplinados.

Essas caracterizações são embaraçosas por dois motivos. Primeiro, se os japoneses e os alemães tinham culturas tão "ruins", como se tornaram tão ricos? Segundo, por que os japoneses e os alemães eram tão diferentes de seus descendentes de hoje? Como eles teriam conseguido mudar tão completamente seus "hábitos de herança nacional"?

Responderei a essas questões no devido tempo. Mas, antes de fazê-lo, preciso clarear alguns mal-entendidos sobre a relação entre cultura e desenvolvimento econômico.

A CULTURA INFLUENCIA O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO?

A visão de que as diferenças culturais explicam as variações no desenvolvimento econômico entre as sociedades está presente há muito tempo. A intuição presente nessa explicação é óbvia. Diferentes culturas produzem pessoas com diferentes valores, que se manifestam em variadas formas de comportamento. Existem formas de comportamento que ajudam mais o desenvolvimento econômico do que outras. Logo, países com uma cultura que produz formas de comportamento mais favoráveis ao desenvolvimento econômico terão resultados melhores do que outras.

Samuel Huntington, o veterano cientista político americano e autor do controverso livro *The Clash of Civilizations*, resume essa idéia de forma sucinta. Ao explicar a divergência econômica entre Coreia do Sul e Gana, dois países que estavam em níveis similares de desenvolvimento econômico nos anos 60, ele argumenta: "Sem dúvida, muitos fatores tiveram influência,

mas a cultura era grande parte da explicação. Os sul-coreanos valorizaram a parcimônia, o investimento, o trabalho árduo, a educação, a organização e a disciplina. Os ganenses tinham valores diferentes. Em resumo, a cultura conta."¹⁹

Poucos de nós questionáramos que as pessoas que têm formas de comportamento como "a parcimônia, o investimento, o trabalho árduo, a educação, a organização e a disciplina" terão sucesso economicamente. Os teóricos da cultura, no entanto, dizem mais do que isso. Eles argumentam que essas formas de comportamento são muito, se não totalmente, fixas, porque são determinadas pela cultura. Se o sucesso econômico é realmente determinado por "hábitos de herança nacional", muitas pessoas estão destinadas a ter mais sucesso do que outras, e não há muito que possa ser feito a esse respeito. Alguns países pobres terão de ficar desse jeito.

As explicações baseadas na cultura para o desenvolvimento econômico eram populares até os anos 60. Mas, na era dos direitos civis e da descolonização, as pessoas começaram a perceber que essas explicações tinham tons de supremacia cultural (se não necessariamente racistas). Como consequência, acabaram perdendo credibilidade. Entretanto, tais explicações têm retornado na última década. Elas têm voltado à moda simplesmente porque as culturas mais dominantes (fortemente a anglo-americana e, em seguida, a européia) têm começado a se sentir "ameaçadas" pelas outras culturas — o confucionismo na esfera econômica; o islamismo no âmbito da política e das relações internacionais.²⁰ Elas também ofereceram uma desculpa muito conveniente aos Maus Samaritanos — as políticas neoliberais não têm funcionado muito bem, não por causa de alguns problemas inerentes, mas porque as pessoas que as praticam têm valores "errados" que reduzem sua eficiência.

No atual ressurgimento dessas visões, alguns teóricos culturais não falam exatamente sobre cultura *per se*. Reconhecendo que a cultura é um conceito muito vasto e amorfo, eles tentam isolar apenas aqueles componentes que consideram estar mais relacionados ao desenvolvimento econômico. Por exemplo, em seu livro de 1995, *Trust*, Francis Fukuyama, comentarista político americano neoconservador, argumenta que a existência ou não de confiança além dos membros da família afeta criticamente o desenvolvimento econômico. Ele argumenta que a ausência de tal confiança na cultura de países como China, França, Itália e (em alguma medida) Coreia torna difícil para eles terem, de fato, grandes empresas, as quais são um fator-chave para o

desenvolvimento econômico. Esse é, segundo Fukuyama, o porquê de as sociedades com alto nível de confiança, como Japão, Alemanha e Estados Unidos, serem mais desenvolvidas economicamente.

Mas, se a palavra "cultura" é usada ou não, a essência do argumento é a mesma — culturas diferentes fazem com que as pessoas se comportem de forma distinta, com resultados distintos sobre o desenvolvimento econômico nas sociedades. David Landes, historiador econômico americano de destaque e líder do renascimento das teorias culturalistas, afirma que "a cultura faz toda a diferença".^{[21](#)}

Culturas diferentes produzem pessoas com diferentes atitudes em relação a trabalho, poupança, educação, cooperação, crença, autoridade e vários outros aspectos que afetam o progresso econômico da sociedade. Mas essa proposição não nos leva muito longe. Conforme veremos em seguida, é muito difícil definir as culturas de forma precisa. E, mesmo que pudéssemos, não é possível estabelecer claramente se uma cultura particular é inerentemente boa ou ruim para o desenvolvimento econômico. Deixe-me explicar.

O QUE É UMA CULTURA?

Muitos ocidentais se enganam achando que sou chinês ou japonês. Isso é compreensível. Com olhos "puxados", cabelos pretos e lisos e maxilares proeminentes, todos os leste-asiáticos "se parecem iguais" — pelo menos para um ocidental que não conhece todas as diferenças sutis das características faciais, os maneirismos e a forma de se vestir das pessoas dos diferentes países do Leste asiático. Para os ocidentais que se desculparam por se enganar achando que sou um chinês ou um japonês, eu lhes digo ok, porque a maioria dos coreanos chama os ocidentais de "americanos" — uma referência que certamente não agrada aos europeus. Para os coreanos ainda não-habitados a observar os ocidentais, eu lhes digo que todos se parecem iguais com seus narizes grandes, olhos redondos e muitos pêlos no rosto.

Essa experiência nos alerta contra os problemas de categorizações excessivamente amplas em relação às pessoas. É claro que o que é "excessivamente amplo" depende da finalidade da categorização. Se estivermos comparando a mente humana com, por exemplo, a dos golfinhos, mesmo a categoria mais genérica do *Homo sapiens* pode ser suficiente. Mas, se estivermos estudando como a cultura faz diferença no desenvolvimento

econômico, mesmo uma categoria relativamente específica como "coreano" pode ser problemática. Categorias mais genéricas como "cristão" ou "muçulmano" obscurecem muito mais do que revelam.

Na maioria dos argumentos culturalistas, no entanto, as culturas são definidas de forma muito vaga. Normalmente, somos informados de categorias inacreditavelmente grosseiras, como leste e oeste, as quais nem vou me incomodar em criticar. Muito comumente, também somos informados das categorias "religiosas", como cristianismo (que, à medida que o tempo passa, mistura-se com o judaísmo, formando os judeus-cristãos, e que normalmente são divididos em católicos e protestantes), muçulmanos, judeus, hindus ou confucianos (esta última categoria é particularmente controversa, porque não é uma religião).^{*}—

Então, pense um pouco sobre essas categorias. Dentro do grupo "católico" ostensivamente homogêneo, temos tanto o movimento ultraconservador Opus Dei, que se tornou muito conhecido por intermédio do romance de Dan Brown, *O Código Da Vinci*, e a teologia da libertação, que é de esquerda, perfeitamente exemplificada pela fala famosa do arcebispo de Olinda e Recife, Dom Helder Câmara: "Quando dou comida aos pobres, eles me chamam de santo. Quando eu lhes pergunto por que os pobres não têm comida, eles me chamam de comunista." Essas duas subculturas "católicas" geram pessoas com atitudes muito distintas em relação a acumulação de riqueza, redistribuição de renda e obrigações sociais.

Ou, em outro exemplo, existem sociedades muçulmanas ultraconservadoras que limitam seriamente a participação pública das mulheres. No entanto, mais da metade dos profissionais do Banco Central da Malásia são mulheres — uma proporção muito maior que a de qualquer Banco Central nos países católicos supostamente mais "feministas". E ainda outro exemplo: muitas pessoas acreditam que o Japão tem êxito econômico por causa da única variedade de confucionismo, que enfatiza a lealdade, em vez da edificação pessoal reforçada nas variedades chinesa e coreana.²² Se há concordância ou não acerca dessa generalização (falarei mais a esse respeito adiante), tudo indica que não existe apenas um tipo de confucionismo.

Se categorias como o confucionismo ou a religião muçulmana são muito vagas, poderíamos, então, considerar os países unidades culturais? Infelizmente, isso também não resolve o problema. Conforme os culturalistas estão preparados para admitir, um país sempre tem diferentes grupos

culturais, especialmente nos grandes e culturalmente diversos, como a Índia e a China. Mas mesmo em um país como a Coréia, uma das sociedades mais culturalmente homogêneas no mundo, existem diferenças culturais significativas entre as regiões. Em particular, as pessoas do sudeste (*Kyungsang*) consideram as pessoas do sudoeste (*Cholla*) gentis, mas totalmente não-confiáveis para negócios. Os habitantes do sudoeste replicam julgando os habitantes do sudeste um monte de gente cruel e agressiva, embora determinados e organizados. Não seria muito exagero dizer que os estereótipos dessas duas regiões coreanas são similares aos estereótipos que os franceses e os alemães têm entre si. A animosidade cultural entre as duas regiões da Coréia é tão intensa que algumas famílias não permitem que seus filhos se casem com filhos de famílias da outra região. Então, há uma única cultura coreana ou não? E, se as coisas são tão complicadas assim na Coréia, precisamos falar sobre os outros países?

Eu poderia seguir tratando essa questão, mas acho que consegui estabelecer que categorias genéricas como "católico" ou "chinês" são incipientes demais para terem significado analítico, e que mesmo um país seria uma unidade cultural grande demais para ser generalizada. Os culturalistas podem contra-argumentar dizendo que tudo o que devemos fazer é trabalhar com categorias mais específicas como os mórmons ou os confucianos japoneses, em vez de mais genéricos como cristãos ou confucianos. Como se todos os problemas fossem assim tão simples. Existem problemas mais fundamentais com as teorias culturalistas, os quais abordaremos agora.

DR. JEKYLL VERSUS MR. HYDE

Desde o "milagre" econômico do Leste asiático, tornou-se muito popular argumentar que a cultura confuciana foi a responsável, pelo menos em parte, pelos sucessos econômicos da região. A cultura confuciana, apontou-se, enfatiza o trabalho árduo, a educação, a frugalidade, a cooperação e a obediência às autoridades. Parece óbvio que uma cultura que promove a acumulação de capital (com ênfase em educação) e o capital físico (com ênfase na parcimônia), enquanto promove a cooperação e a disciplina, deve ser boa para o desenvolvimento econômico.

Mas, antes do "milagre" econômico do Leste asiático, as pessoas costumavam culpar o confucionismo pelo subdesenvolvimento da região. E estavam certas. De fato, o confucionismo tem uma série de aspectos que são inimigos do

desenvolvimento econômico. Deixe-me mencionar os mais importantes.

O confucionismo desencoraja as pessoas a seguirem profissões voltadas para negócios e engenharia, as quais são necessárias para o desenvolvimento econômico. Acima de tudo, no sistema social tradicional do confucionismo, estavam burocratas eruditos. Eles formavam a classe dominante, junto com os soldados profissionais, que eram a segunda classe no comando. Essa classe dominante presidia a hierarquia das pessoas comuns, composta por camponeses, artesãos e mercadores, nessa ordem (abaixo deles, vinham os escravos). Mas existia uma divisão fundamental entre os camponeses e as outras classes subordinadas. Pelo menos em tese, os camponeses podiam ganhar individualmente entrada para a classe dominante, caso passassem num exame de serviço público (e às vezes eles passavam). Os artesãos e os mercadores, no entanto, não podiam sequer submeter-se a esse exame.

Para tornar a situação ainda pior, o exame para o serviço civil testava apenas as pessoas por seu conhecimento acadêmico do confucionismo clássico, o que tornava a classe dominante desdenhosa do conhecimento prático. No século XVIII, os políticos confucianos da Coreia massacravam facções rivais numa disputa sobre o período em que o rei deveria ficar de luto após a morte de sua mãe (um ano ou três anos?). Os burocratas eruditos deveriam viver em "pobreza" (embora, na prática, fosse sempre diferente) e, portanto, eles desprezavam atividades ligadas a ganhar dinheiro. Na concepção moderna, a cultura do confucionismo estimulava pessoas de talento a estudar Direito ou Economia para se tornar burocratas, em vez de Engenharia (artesãos) ou Administração (mercadores) — ocupações que contribuem muito mais diretamente para o desenvolvimento econômico.

O confucionismo também desencoraja a criatividade e o empreendedorismo. Ele tem uma hierarquia social rígida e, conforme observei, evita que certos segmentos da sociedade (os artesãos e os mercadores) ascendam socialmente. Essa hierarquia rígida é sustentada pela ênfase na lealdade aos superiores e na deferência às autoridades, o que gera conformismo e reprime a criatividade. O estereótipo cultural de pessoas do Leste asiático serem boas em atividades mecânicas que não exigem muita criatividade tem por base esse aspecto do confucionismo.

Também se pode argumentar que o confucionismo dificulta o seguimento da lei. Muitas pessoas, particularmente os neoliberais, acreditam que a proteção das leis é crucial ao desenvolvimento econômico porque é o principal garantidor contra a expropriação arbitrária da propriedade pelos governantes.

Sem a lei, pode-se dizer que não há segurança dos direitos de propriedade, o que, por sua vez, torna as pessoas relutantes em investir e criar riqueza. O confucionismo pode não promover arbitrariedade, mas é verdade também que ele não gosta das leis por considerá-las sem efeito, como se pode observar na passagem famosa de Confúcio: "Se as pessoas são conduzidas pelas leis, e a uniformidade é mantida pela punição, elas tentam evitar a punição, mas não têm o senso da vergonha. Se elas são conduzidas pela virtude, e a uniformidade lhes é concedida pelas regras da propriedade, terão o senso da vergonha e, além disso, irão se tornar boas." Eu concordo. Com sanções legais estritas, as pessoas irão submeter-se à lei por medo da punição, mas muita ênfase na lei pode fazer com que elas não se sintam responsáveis moralmente. Sem essa crença, as pessoas não darão o próximo passo que as levará a um comportamento moral, e não apenas conduzido pela lei. Mas, ao dizer tudo isso, não se pode negar, entretanto, que o fato de o confucionismo denegrir a lei torna o sistema vulnerável a arbitrariedades — o que você faz quando o autor das regras não é virtuoso?

Então, qual é a definição precisa do confucionismo? Uma cultura que valoriza a "parcimônia, o trabalho árduo, a educação, a organização e a disciplina", conforme Huntington coloca em relação à Coreia do Sul, ou uma cultura que deprecia atividades práticas, desestimula o empreendedorismo e retarda a aplicação das leis?

Ambas estão corretas, exceto que a primeira destaca apenas os elementos que são bons para o desenvolvimento econômico, enquanto a segunda, apenas os maus. De fato, criar uma visão tendenciosa do confucionismo não precisa nem envolver a seleção de elementos diferentes. O mesmo elemento cultural pode ser interpretado como tendo implicações positivas ou negativas, dependendo do resultado que você espera. O melhor exemplo é a lealdade. Conforme já mencionei, algumas pessoas pensam que a ênfase na lealdade é o que torna a variedade japonesa do confucionismo mais adequada ao desenvolvimento econômico em comparação às outras variedades. Outras pessoas julgam a ênfase na lealdade como sendo exatamente o que está errado com o confucionismo, uma vez que ela abafa o pensamento independente e, portanto, a inovação.

No entanto, não é só o confucionismo que tem uma dupla personalidade como o protagonista do filme de Robert Louis Stevenson, "Dr. Jekyll and Mr.

Hyde".** Podemos fazer o mesmo exercício com o sistema de crenças de qualquer cultura. Consideremos o exemplo do islamismo.

Hoje, a cultura muçulmana é considerada por muitos retardadora do desenvolvimento econômico. Sua intolerância à diversidade desestimula o empreendedorismo e a criatividade. Sua ênfase no pós-morte torna os que a seguem menos interessados nas coisas do mundo, como a acumulação de riqueza e o crescimento da produtividade.²³ Os limites estabelecidos para o que as mulheres podem fazer desperdiça os talentos da metade da população e também piora a qualidade da força de trabalho futura; mães com pouca educação provêm baixa nutrição e pouca ajuda educacional a seus filhos, diminuindo, portanto, suas habilidades na escola. A tendência "militarista" (exemplificada pelo conceito do *jihad*, ou guerra santa, contra os infiéis) glorifica a ação da guerra, não o dinheiro. Em resumo, o verdadeiro Mr. Hyde.

Alternativamente, poderíamos dizer que, diferentemente de várias outras culturas, a cultura muçulmana não tem uma hierarquia social fixa (esse é o porquê de muitas castas hindus baixas terem se convertido em muçulmanas no sul da Ásia). Portanto, as pessoas que trabalham muito e de forma criativa são recompensadas. Além disso, diferentemente da hierarquia confuciana, não há desdém nas atividades industriais ou de negócios. Muhammad, o profeta, era um mercador. E, por ser a religião dos mercadores, o islamismo tem o senso de contratos altamente desenvolvido — mesmo nas cerimônias de casamento, contratos de casamento são assinados. Essa orientação estimula a lei e a justiça²⁴ — os países muçulmanos treinavam juízes centenas de anos antes de os países cristãos o fazerem. Também há ênfase sobre o pensamento racional e o aprendizado — o profeta tinha uma fala famosa de que "a tinta do estudioso é mais sagrada do que o sangue do mártir". Esse é um dos motivos pelos quais os árabes já lideraram o mundo em termos de matemática, ciência e medicina. Além disso, apesar de haver interpretações conflitantes do Alcorão, não há dúvida de que, na prática, a maioria das sociedades muçulmanas pré-modernas era muito mais tolerante que as sociedades cristãs — acima de tudo, essa é a razão de muitos judeus ibéricos terem escapado para o Império Otomano após a reconquista cristã da Espanha, em 1492.

Essas são as raízes da figura de Dr. Jekyll na cultura muçulmana: ela promove a mobilidade social e o empreendedorismo, respeita o comércio, tem uma postura contratual favorável aos negócios, enfatiza o pensamento racional e é tolerante com respeito à diversidade e, portanto, à criatividade.

Esse nosso exercício com Jekyll e Hyde mostra que não há cultura que seja inequivocamente boa ou ruim para o desenvolvimento econômico. Tudo

depende do que as pessoas fazem com a "matéria-prima" de sua cultura. Os elementos positivos podem predominar, ou os elementos negativos. Duas sociedades em pontos diferentes no tempo ou localizadas em pontos geográficos distintos, e trabalhando com a mesma matéria-prima (o islamismo, o confucionismo e o cristianismo), podem produzir — e têm produzido — padrões comportamentais significativamente diferentes.

Não enxergando isso, as explicações para o desenvolvimento econômico com base na cultura têm tido normalmente justificativas *ex post facto*, sempre baseadas no que já aconteceu. Então, nos primórdios do capitalismo, quando a maioria dos países de sucesso econômico era de cristãos protestantes, muitas pessoas argumentavam que o protestantismo era especialmente adaptável ao desenvolvimento econômico. Quando países católicos como França, Itália, Áustria e o sul da Alemanha se desenvolveram rapidamente, em especial após a Segunda Guerra Mundial, o cristianismo, e não o protestantismo, se tornou a cultura mágica. Antes de o Japão se tornar rico, muitas pessoas pensavam que o Leste asiático não havia se desenvolvido por causa do confucionismo. Mas, quando o Japão teve sucesso, essa tese foi reformulada para justificar seu desenvolvimento rápido, por causa de sua forma exclusiva de confucionismo, que enfatiza a cooperação, em vez da edificação individual, versão que os chineses e os coreanos supostamente valorizariam mais. E então Hong Kong, Cingapura, Taiwan e Coréia também passaram a ter bons resultados, de modo que esse julgamento sobre as variedades diferentes de confucionismo foi esquecido. Por sua vez, de repente, o confucionismo em geral se tornou a melhor cultura para o desenvolvimento porque enfatiza o trabalho árduo, a poupança, a educação e a submissão à autoridade. Hoje, quando vemos a Malásia e a Indonésia muçulmana, a Tailândia budista e mesmo a Índia hindu indo bem economicamente, podemos em breve esperar que se encontrem novas teorias que mostrarão como todas essas culturas são especialmente propícias ao desenvolvimento econômico (e como seus autores sabiam disso o tempo todo).

JAPONESES PREGUIÇOSOS E ALEMÃES BANDIDOS

Até aqui, mostrei quão difícil é definir culturas e compreender suas complexidades, e que não se encontra um tipo ideal de cultura para o desenvolvimento econômico. Mas, se definir cultura é difícil, tentar explicar alguma outra coisa (por exemplo, o desenvolvimento econômico) em função dela parece ser um exercício carregado de problemas ainda maiores.

Tudo isso não é para negar que a forma como as pessoas se comportam faz diferença no desenvolvimento econômico. Mas o ponto é que o comportamento das pessoas não é determinado pela cultura. Além disso, as culturas mudam; então, é errado tratar a cultura como destino, como muitos culturalistas tentam fazer. Para compreender isso, voltemos um pouco à história dos japoneses preguiçosos e dos alemães ladrões.

O motivo pelo qual a cultura japonesa ou alemã no passado parecia tão ruim para o desenvolvimento econômico é que os observadores dos países ricos tendiam a ter preconceitos com os estrangeiros (especialmente os estrangeiros pobres). Mas também havia um elemento genuíno de "má interpretação" pelo fato de os países ricos se organizarem de forma muito diferente dos países pobres.

Tomemos a preguiça como exemplo — o traço cultural mais frequentemente citado a respeito das pessoas dos países pobres. As pessoas dos países ricos normalmente acreditam que os países pobres são pobres porque sua população é preguiçosa. Mas muitas pessoas dos países pobres de fato trabalham por muitas horas em condições precárias. O que as faz parecer preguiçosas é normalmente sua falta de senso "industrial" de tempo. Quando você trabalha com ferramentas básicas ou máquinas simples, não precisa considerar o tempo de forma estrita. Se você está trabalhando em uma fábrica automatizada, ele é essencial. Normalmente, as pessoas dos países ricos interpretam essa diferença da noção de tempo como preguiça.

É claro que *tudo* isso não significa preconceito ou má interpretação. Os alemães do início do século XIX e os japoneses do início do século XX *não eram*, em média, tão organizados, racionais, disciplinados etc como os cidadãos dos países de sucesso da época ou, ainda no mesmo registro, como as pessoas são na Alemanha e no Japão de hoje. Mas a pergunta é se podemos de fato descrever as origens dessas formas "negativas" de comportamento como "culturais", no sentido de que elas são enraizadas em crenças, valores e aparências que foram transmitidos pelas gerações e, portanto, muito difíceis, se não necessariamente impossíveis, de serem mudados.

Minha resposta curta é não. Vamos considerar a "preguiça" novamente. É verdade que existem muito mais pessoas "preguiçando" nos países pobres. Mas será que isso acontece porque essas pessoas culturalmente preferem espreguiçar-se a trabalhar duro? Normalmente não. Isso acontece principalmente porque os países pobres têm muitas pessoas desempregadas ou subempregadas (ou seja, as pessoas podem ter empregos, mas não têm

trabalho suficiente para ocupá-las em sua plenitude). Isso resulta de condições econômicas, e não de condições culturais. Quando imigrantes dos países pobres com a cultura da "preguiça" se mudam para os países ricos, observa-se que eles trabalham muito mais pesado que os trabalhadores dos países ricos, o que comprova o fato.

Assim como a fama de "desonestidade" dos alemães no passado, quando um país é pobre, as pessoas normalmente recorrem a meios não-éticos, ou mesmo ilegais, para viver. A pobreza também representa o enfraquecimento do cumprimento da lei, o que leva as pessoas a se comportarem de forma ilegal, e torna o descumprimento da lei "culturalmente" aceito.

E o que falar das "emoções excessivas" dos japoneses e dos alemães? O pensamento racional, cuja ausência é normalmente manifestada como emoção excessiva, desenvolve-se em grande parte como resultado do desenvolvimento econômico. As economias modernas exigem a organização racional da atividade, o que muda a compreensão das pessoas no que diz respeito ao mundo.

"Viver o dia de hoje" ou ser "despreocupado" — palavras que muitas pessoas associam hoje à África e à América Latina — também são consequências das condições econômicas. Em uma economia que muda vagarosamente, não há muita necessidade de se planejar o futuro; as pessoas planejam o futuro apenas quando antecipam novas oportunidades (por exemplo, novas carreiras) ou choques inesperados (por exemplo, uma entrada repentina de novas importações). Além disso, as economias pobres oferecem poucos meios pelos quais as pessoas podem se planejar para o futuro (por exemplo, crédito, seguros, contratos).

Em outras palavras, muitas das formas "negativas" de comportamento dos japoneses e dos alemães no passado eram, em grande parte, resultantes das condições econômicas comuns a todos os países subdesenvolvidos economicamente, e não de suas culturas específicas. Esse é o motivo de os alemães e os japoneses do passado serem "culturalmente" muito mais parecidos com as populações dos países em desenvolvimento de hoje do que os alemães e os japoneses de hoje. Muitos desses "hábitos de herança nacional" aparentemente imutáveis podem ser, e têm sido, transformados muito rapidamente com a mudança das condições econômicas. Isso é o que muitos observadores de fato testemunharam na Alemanha do final do século XIX e no Japão do início do século XX. Sidney Gulick, o missionário americano que citei anteriormente, observou que "os japoneses dão a dupla

impressão de ser industriais e diligentes por um lado, e por outro de ser preguiçosos e totalmente indiferentes em relação ao tempo".²⁵ Se você visse os trabalhadores nas novas fábricas, eles pareciam muito entrosados ao processo industrial. Mas, se você observasse os fazendeiros e trabalhadores agrícolas subempregados, eles pareciam "preguiçosos". Com o desenvolvimento econômico, as pessoas também desenvolveriam muito rapidamente o senso "industrial" de tempo. Meu país, a Coréia, oferece um exemplo interessante a esse respeito. Há 20, ou talvez 15 anos, costumávamos usar o termo "tempo coreano". Ele descrevia a prática comum por meio da qual as pessoas podiam estar uma a duas horas atrasadas para uma reunião sem se sentir culpadas por isso. Hoje, com o ritmo de vida muito mais organizado e rápido, esse comportamento praticamente desapareceu e, com ele, também a expressão.

Em outras palavras, a cultura muda com o desenvolvimento econômico.^{***} Essa é a razão de as culturas japonesas e alemãs de hoje serem tão diferentes das de seus ancestrais. A cultura é o *resultado*, assim como a causa, do desenvolvimento econômico. Seria muito mais preciso afirmar que os países passam a conter a característica do "trabalho árduo" e da "disciplina" (e adquirir outros traços culturais "bons") por causa do desenvolvimento econômico, e não o contrário.

Muitos culturalistas aceitam, em tese, que as culturas mudam. Mas, na prática, a maioria trata a cultura como algo praticamente imutável. Isso explica por que, a despeito dos inúmeros fatos contemporâneos que provam o contrário, os culturalistas de hoje descrevem o desenvolvimento econômico japonês quase como natural. David Landes, o principal proponente da teoria cultural do desenvolvimento econômico diz: "Os japoneses obtiveram a modernização com intensidade e sistematização características. Eles estavam prontos para isso pela virtude da tradição (resgate) do governo efetivo, por seus altos níveis de alfabetização, por sua estrutura de família fortemente estabelecida, por seu trabalho com ética e autodisciplina, por seu senso de nacionalidade e superioridade inerente."²⁶ Apesar da observação contemporânea frequente de que os japoneses eram preguiçosos, Fukuyama cita em seu livro *Trust* que havia "a contraparte japonesa da ética protestante, formulada em torno da mesma época".²⁷ Quando ele classifica a Alemanha como uma sociedade inerentemente de "grande confiança", também se esquece do fato de que, antes de os alemães se tornarem ricos, muitos estrangeiros achavam que eles estavam trapaceando os outros durante todo o

tempo e não conseguiam cooperar entre si.

Um bom argumento cultural deveria ser capaz de explicar por que os alemães e os japoneses mostraram-se desesperançosos no passado e ainda explicar como eles desenvolveram suas economias. Mas a maioria dos culturalistas, cegos por sua convicção de que apenas os países com os sistemas de valores "certos" podem se desenvolver, reinterpreta as histórias alemã e japonesa de modo a "explicar" seu sucesso econômico posteriormente.

O fato de que a cultura muda muito mais rapidamente do que os culturalistas esperam nos dá esperança. Os traços comportamentais negativos, como preguiça ou falta de criatividade, prejudicam o desenvolvimento econômico. Se esses traços fossem totalmente, ou mesmo predominantemente, determinados pela cultura, precisaríamos de uma "revolução cultural" para nos livrar deles e iniciar o desenvolvimento econômico²⁸ Se precisarmos de uma revolução cultural antes de podermos desenvolver a economia, o desenvolvimento econômico seria quase impossível, uma vez que as revoluções culturais raramente ocorrem, se é que ocorrem. O insucesso da Revolução Cultural chinesa, embora tenha sido lançada por outros motivos que não o desenvolvimento econômico, serve como um alerta salutar.

Felizmente, *não* precisamos de uma revolução cultural antes de o desenvolvimento econômico poder acontecer. Vários traços comportamentais que são considerados bons para o desenvolvimento econômico serão decorrência, e não pré-requisitos do desenvolvimento econômico. Os países podem obter o desenvolvimento por meios que não a revolução cultural, conforme expliquei nos capítulos anteriores. Uma vez que o desenvolvimento econômico comece a acontecer, ele muda o comportamento das pessoas e mesmo as crenças a respeito dele (principalmente a cultura) no sentido de ajudar o processo. Pode-se criar um "círculo virtuoso" entre o desenvolvimento econômico e os valores culturais.

Isso foi essencialmente o que aconteceu no Japão e na Alemanha. E é o que vai acontecer em todas as histórias de sucesso econômico do futuro. Dado o sucesso econômico recente da Índia, estou certo de que, em breve, vamos ver livros que dizem quanto a cultura hindu — considerada a causa do crescimento lento na Índia (lembre-se da expressão popular, "taxa de crescimento hindu")²⁹ — está ajudando o crescimento da Índia. Se minha ficção de Moçambique descrita no Prólogo for verdade nos anos 2060, estaremos lendo livros que discutem como Moçambique teve uma cultura

propícia ao desenvolvimento econômico desde o princípio.

MUDANDO A CULTURA

Já afirmei que a cultura não é imutável e muda como resultado do desenvolvimento econômico. No entanto, isso não quer dizer que podemos mudar a cultura apenas com a mudança das condições econômicas básicas. A cultura pode ser mudada deliberadamente pela persuasão. Esse é um ponto corretamente enfatizado pelos culturalistas que não são fatalistas (para os fatalistas, é quase impossível mudar a cultura, então ela é o destino).

O problema é que esses culturalistas tendem a acreditar que as mudanças culturais exigem apenas "atividades" que promovem valores e atitudes progressivas", nas palavras de Lawrence Harrison, autor de

Underdevelopment is a State of Mind.³⁰ Mas há um limite para as mudanças que podem ser feitas através da insistência ideológica unicamente. Em uma sociedade sem empregos suficientes, pregar o trabalho árduo não será muito eficiente no sentido de se tentar mudar o hábito de trabalho das pessoas. Em uma sociedade com poucas indústrias, dizer para as pessoas que criticar a profissão de engenheiro é errado não fará com que as pessoas jovens escolham desenvolver essa carreira. Nas sociedades em que os trabalhadores são mal-tratados, apelos à cooperação cairão em ouvidos moucos, se não cínicos. As mudanças de atitude devem ser apoiadas por mudanças efetivas — nas atividades econômicas, nas instituições e nas políticas.

Considere a fabulosa cultura japonesa da lealdade à empresa. Muitos observadores acreditam que ela é a manifestação de um traço cultural firmemente estabelecido na variedade japonesa do confucionismo que enfatiza a lealdade. Agora, se isso é verdade, essa atitude deveria ter sido mais pronunciada se considerarmos os tempos passados. Então, há um século, Beatrice Webb afirmou que os japoneses têm "uma independência pessoal praticamente intolerável".³¹ De fato, os trabalhadores japoneses eram uma população militante até bem pouco tempo. Entre 1955 e 1964, o Japão perdeu mais dias por trabalhador em greves do que a Inglaterra e a França, países não tão famosos pelas relações industriais cooperativas naquela época.³² A cooperação e a lealdade surgiram apenas porque os trabalhadores japoneses receberam instituições como emprego vitalício e esquemas de bem-estar das empresas. As campanhas ideológicas (e a ação do governo contra os sindicatos comunistas e militantes) tiveram seu papel, mas não teriam sido

suficientes por si sós.

Similarmente, a despeito de sua reputação atual pelas relações industriais pacíficas, a Suécia tinha um problema terrível em suas relações de trabalho. Nos anos 20, ela perdeu mais horas-homem por trabalhador por causa de greves do que qualquer outro país. Mas, após o compromisso "corporativista" dos anos 30 (o Acordo Saltjöbaden de 1938), tudo mudou. Para os trabalhadores que contivessem suas demandas por salários e atividades de greve, os capitalistas do país distribuíam um Estado de bem-estar generoso combinado com bons programas de retreinamento. A exortação ideológica não teria sido suficiente sozinha.

Quando a Coreia começou seu percurso de industrialização nos anos 60, o governo tentou persuadir as pessoas a abandonar o desprezo do confucionismo tradicional pelas profissões industriais. O país precisava de mais engenheiros e cientistas. Mas, com poucos empregos decentes para engenheiros, os jovens que se destacavam não queriam se formar como engenheiros. Então, o governo aumentou o financiamento e o número de vagas nas universidades para os departamentos de engenharia e ciências, mesmo tempo em que as diminuiu (em termos relativos) nos departamentos de humanidades. Nos anos 60, havia apenas 0,6 engenheiro e cientista formados para cada profissional formado em humanidades, mas a razão se tornou 1 para 1 no início dos anos 80.³³ É claro que a política funcionou principalmente porque a economia estava se industrializando rapidamente e, como resultado, os empregos para os engenheiros e cientistas eram cada vez mais bem remunerados. Foi graças à combinação de insistência ideológica, política educacional e industrialização — e não apenas pela promoção dos "valores e atitudes progressistas" — que a Coreia gerou um dos grupos de engenheiros mais bem treinados do mundo.

Esses exemplos mostram que a persuasão ideológica é importante mas não suficiente para a mudança da cultura. Ela deve se fazer acompanhar por mudanças nas políticas e instituições que possam sustentar as formas desejadas de comportamento em um período longo de tempo, de modo que as mudanças possam se tornar traços "culturais".

REINVENTANDO A CULTURA

A cultura influencia o desempenho econômico de um país. Em uma dada fase,

uma cultura particular pode gerar pessoas com traços comportamentais específicos que conduzam mais para determinadas metas sociais, incluindo o desenvolvimento econômico. Nesse nível abstrato, a proposição parece incontroversa.

Mas, quando tentamos aplicar esse princípio geral a casos reais, ele se torna elusivo. É muito difícil definir o que a cultura de uma nação é. A situação se torna mais complicada pelo fato de que tradições culturais muito diferentes podem coexistir em um único país, mesmo nos pretensamente "homogêneos" como a Coreia. Todas as culturas têm múltiplas características, algumas positivas e outras negativas para o desenvolvimento econômico. Considerando-se tudo isso, não é possível, nem útil, "explicar" o sucesso ou a falha econômica de um país em função de sua cultura, como alguns Maus Samaritanos têm tentado fazer.

O mais importante de tudo é que, mesmo que a presença de certos traços de comportamento facilite o desenvolvimento econômico, os países não precisam de uma "revolução cultural" para se desenvolver. Embora a cultura e o desenvolvimento econômico se influenciem mutuamente, a causalidade é muito mais forte do segundo para a primeira; o desenvolvimento econômico cria, em grande parte, a cultura de que precisa. As mudanças na estrutura econômica mudam a forma como as pessoas vivem e interagem, o que, por sua vez, muda a forma como elas compreendem o mundo e se comportam. Conforme mostrei com os casos do Japão, da Alemanha e da Coreia, muitos dos tratados comportamentais que são considerados a "explicação" para o desenvolvimento econômico (por exemplo, o trabalho árduo, a relativização do tempo, a frugalidade) são de fato suas consequências, e não suas causas.

Dizer que a cultura muda muito como resultado do desenvolvimento econômico não significa dizer que a cultura não pode ser mudada pela persuasão ideológica. Na verdade, é nisso que alguns culturalistas otimistas acreditam "O subdesenvolvimento é um estado de espírito", eles declaram. Para eles, então, a solução óbvia para o subdesenvolvimento é mudar o modo como as pessoas pensam por meio da mudança ideológica. Não nego que esse exercício possa ser útil, ou mesmo importante em determinados casos, para a mudança de cultura. Mas a "revolução cultural" não se enraizará caso não haja mudanças complementares na estrutura econômica e nas instituições subjacentes.

Então, para promover os traços comportamentais que ajudam no desenvolvimento econômico, precisamos de uma combinação de mudança

ideológica, medidas de política que promovam o desenvolvimento econômico e mudanças institucionais que legitimem as mudanças culturais desejadas. Não é uma tarefa fácil obter a combinação necessária, mas, uma vez atingida, a cultura pode ser mudada muito mais rapidamente do que, em geral, se espera. Comumente o que parece uma característica nacional eterna pode mudar em duas décadas, caso haja mudanças de apoio suficientes na estrutura econômica e nas instituições subjacentes. O desaparecimento rápido da "herança nacional" da preguiça dos japoneses desde os anos 20, o desenvolvimento rápido das relações industriais cooperativas na Suécia desde os anos 30 e o fim do "tempo coreano" nos anos 90 são alguns exemplos que destaco.

O fato de que a cultura pode ser deliberadamente mudada — por intermédio de políticas econômicas, da construção de instituições e de campanhas ideológicas — nos dá esperança. Nenhum país está condenado ao subdesenvolvimento por causa de sua cultura. Mas, ao mesmo tempo, não devemos nos esquecer de que a cultura não pode ser reinventada como quisermos — a falha na tentativa de se criar o "novo homem" no comunismo é uma boa prova disso. O "reformador" cultural ainda tem de trabalhar com as atitudes culturais e os símbolos existentes.

Precisamos compreender o papel da cultura no desenvolvimento econômico em sua verdadeira complexidade e importância. A cultura é complexa e difícil de ser definida. Ela afeta o desenvolvimento econômico, mas o desenvolvimento econômico a afeta ainda mais. A cultura não é imutável. Ela pode ser mudada por meio de: interação de reforço mútuo com o desenvolvimento econômico; persuasão ideológica; e políticas e instituições complementares que estimulem certas formas de comportamento, que, com o tempo, se tornem traços culturais. Somente então poderemos libertar nossa imaginação do pessimismo não fundamentado daqueles que acreditam que a cultura é um destino e do otimismo ingênuo daqueles que acreditam que podem persuadir as pessoas a pensar diferentemente e obter desenvolvimento econômico dessa forma.

NOTAS DE RODAPÉ — CAPÍTULO 9

*. O confucionismo tem origem em Confúcio, o nome latinizado do grande filósofo político chinês, Kong Zi, que viveu no século VI a. C. O confucionismo não é uma religião, uma vez que não tem deus ou céu e

inferno. Ele trata principalmente da política e da ética, mas também tem uma postura sobre a organização da vida em família, das cerimônias sociais e de etiqueta. Embora tenha seus altos e baixos, o confucionismo tem se mantido como a base da cultura chinesa desde que se tornou a ideologia oficial do Estado durante a Dinastia Han (206 a. C. até 220 d. C.). E ele se espalhou para outros países do leste da Ásia, como Coréia, Japão e Vietnã, durante muitos séculos seguintes.

**. *Nota da Tradutora*: O Médico e o Monstro.

***. É claro que a cultura, com a estagnação econômica, também pode mudar para pior (pelo menos do ponto de vista do desenvolvimento econômico). O mundo muçulmano era racional e tolerante, mas, seguindo séculos de estagnação econômica, muitos países muçulmanos se tornaram ultra-religiosos e intolerantes. Esses elementos "negativos" têm se tornado mais fortes por causa da estagnação econômica e da falta de perspectiva futura. O fato de tais formas de comportamento não serem uma manifestação inevitável da cultura muçulmana se prova pelo pensamento racional e pela tolerância prevalecente em vários impérios muçulmanos prósperos do passado. E também é corroborado por exemplos contemporâneos, como a Malásia, cuja prosperidade econômica tornou seu islamismo tolerante e racional, conforme todas as funcionárias mulheres do Banco Central que citei anteriormente podem contar.

[1]. O trecho é do *Japan Times*, 18 de agosto de 1915.

[2]. S. Gulick (1903), *Evolution of the Japanese* (Fleming H. Revell, Nova York), p. 117.

[3]. Gulick (1903), p. 82.

[4]. D. Etounga-Manguelle (2000), "Does Africa Need a Cultural Adjustment Program?" em L. Harrison e S. Huntington (eds.), *Culture Matters — How Values Shape Human Progress* (Basic Books, Nova York), p. 69.

[5]. B. Webb (1984), *The Diary of Beatrice Webb: The Power to Alter Things*, vol. 3, editado por N. MacKenzie e J. MacKenzie (Virago/LSE, Londres), p. 160.

[6]. Webb (1984), p. 166.

[7]. S. Webb e B. Webb (1978), *The Letters of Sidney and Beatrice Webb*, editado por N. MacKenzie e J. MacKenzie (Cambridge University Press, Cambridge), p. 375.

[8]. Webb e Webb (1978), p. 375. Quando Webb visitou a Coreia, ela acabara de ser incorporada pelo Japão em 1910.

[9]. T. Hodgskin (1820), *Travels in the North of Germany: describing present state of the social and political institutions, the agriculture, manufactures, commerce, arts and manners in that country, particularly in the kingdom of Hannover*, vol. 1 (Archbald, Edinburgh), p. 50, no. 2.

[10]. Por exemplo, Hodgskin (1820) tem uma seção intitulada "As causas da indolência alemã", na página 59.

[11]. M. Shelly (1843), *Rambles in Germany and Italy*, vol. 1 (Edward Monkton, Londres), p. 276.

[12]. D. Landes (1998), *The Wealth and Poverty of Nations* (Abacos, Londres), p. 281.

[13]. John Russell (1828), *A Tour in Germany*, vol. 1 (Archibald Constable & Co, Edinburgh), p. 394.

[14]. John Buckingham (1841), *Belgium, the Rhine, Switzerland and Holland: The Autumnal Tour*, vol. 1 (Peter Jackson, Londres), p. 290.

[15]. S. Whitman (1898), *Teuton Studies* (Chapman, Londres), p. 39, no. 20, citando John McPherson.

[16]. Etounga-Manguelle (2000), p. 75.

[17]. Sir Arthur Brooke Faulkner (1833), *Visit to Germany and the Low Countries*, vol. 2 (Richard Bentley, Londres), p. 57.

[18]. Faulkner (1833), p. 155.

[19]. S. Huntington (2000), "Foreword: Cultures Count" em L. Harrison e S. Huntington (eds.), *Culture Matters — How Values Shape Human Progress* (Basic Books, Nova York), p. xi. De fato, a renda per capita da Coreia no início dos anos 60 era menos que a metade da de Ghana, conforme apresentei no Prefácio deste livro.

[20]. Os trabalhos representativos incluem os que seguem. F. Fukuyama (1995), *Trust: The Social Virtues and the Creation of Prosperity* (Hamish Hamilton, Londres); Landes (1998); Harrison e S. Huntington (eds.) (2000), *Culture Matters — How Values Shape Human Progress* (Basic Books, Nova York); os artigos do "Symposium on "Cultural Economics"", *Journal of Economic Perspectives*, primavera 2006, vol. 20, n. 2.

[21]. Landes (1998), p. 516.

[22]. M. Morishima (1982), *Why Has Japan Succeeded — Western Technology and the Japanese Ethos* (Cambridge University Press, Cambridge). Esse argumento foi popularizado por Fukuyama (1995).

[23]. Baseados em sua análise de dados do World Value Survey, Rachel McCleary e Robert Barro argumentam que os muçulmanos (juntamente com "outros cristãos", isto é, cristãos que não pertencem ao catolicismo, os ortodoxos ou as igrejas protestantes do *mainstream*) têm crenças excepcionalmente sobre o inferno e o pós-morte. Veja o seu artigo, "Religion and Economy", *Journal of Economic Perspectives*, primavera de 2006, vol. 20, no. 2.

[24]. Diz-se que, dos nove nomes de Alá, dois significam "o único". Agradeço a Elias Khalil por me confiar esse aspecto.

[25]. Gulick (1903), p. 117.

[26]. Landes (2000), "Culture Makes Almost All the Difference" em L. Harrison e S. Huntington (2000), p. 8.

[27]. Fukuyama (1995), p. 183.

[28]. Essa é a posição adotada por vários autores em Harrison e Huntington (2000), especialmente os capítulos conclusivos de Faribanks, Lindsay e Harrison.

[29]. Esse termo se refere ao fato de que a taxa de crescimento econômico da Índia estava estagnada a 3,5% que é considerado relativamente baixo (em torno de 1% em termos *per capita*) entre as décadas de 1950 e 1980. Supõe-se que o termo tenha sido criado pelo economista indiano Raj Krishna e popularizado por Robert McNamara, o ex-presidente do Banco Mundial.

[30]. L. Harrison, "Promoting Progressive Cultural Change", em L. Harrison e

S. Huntington (eds.) (2000), p. 303.

[31]. As autoridades do Japão, assim como o cientista político americano Chalmers Johnson e o sociólogo inglês Ronald Dore, também confirmam o fato mostrando que os japoneses eram muito mais individualistas e "de mentalidade independente" do que são hoje. Veja C. Johnson (1982), *The MITI and the Japanese Miracle* (Stanford University Press, Stanford) e R. Dore (1987), *Taking Japan Seriously* (Athlone Press, Londres).

[32]. K. Koike (1987), "Human Resource Development" em K. Yamamura e Y. Tasuba (eds.), *The Political Economy of Japan*, vol. 1 (Stanford University Press, Stanford).

[33]. J. You e H-J. Chang (1993), "The Myth of Free Labour Market in Korea", *Contributions to Political Economy*, vol. 12.

EPÍLOGO

SÃO PAULO, OUTUBRO DE 2037

A situação pode melhorar?

Luiz Soares é um homem preocupado. A empresa de engenharia da família — a Soares Tecnologia S.A., que seu avô José Antonio fundou em 1997 — está à beira da falência.

Os primeiros anos da Soares Tecnologia foram difíceis. A política de juros altos, que durou entre 1994 e 2009, restringiu muito sua habilidade de assumir empréstimos e se expandir. Mas, a partir de 2013, ela cresceu e se transformou numa sólida empresa de médio porte com produção de componentes para relógios e outros equipamentos de precisão, graças às habilidades e à determinação de José Antonio.

Em 2015, Paulo, o pai de Luiz, voltou de Cambridge, onde obteve seu título de PhD em nanofísica e convenceu seu pai a criar uma divisão de nanotecnologia na empresa sob seu comando. Foi uma tacada de muita sorte. A Rodada de Tallinn da OMC, concluída em 2017, aboliu todas as tarifas industriais, exceto para uma quantidade limitada de setores "protegidos" para cada país. Como consequência, a maioria das indústrias de manufatura, que não as de baixa tecnologia e de baixos salários, deixou de existir na maioria dos países em desenvolvimento, inclusive no Brasil. A indústria de nanotecnologia brasileira sobreviveu ao chamado tsunami de Tallinn apenas porque ela era uma dessas indústrias "protegidas".

A visão de futuro de Paulo foi altamente recompensada. Logo após ele ter assumido a empresa, em 2023, após o iate de José Antonio ter sido afundado por um furacão no Caribe (disseram que isso foi resultado do aquecimento global), a Soares Tecnologia conseguiu desenvolver uma máquina molecular que era capaz de converter água do mar em água potável com maior eficiência do que suas concorrentes americanas e finlandesas. Esta era um grande feito para um país que estava sofrendo cada vez mais com grandes secas decorrentes do aquecimento global — naquela época, a Floresta Amazônica tinha apenas 40% de seu tamanho em 1970, por causa da falta de chuva (e com a ajuda do desmatamento dos pecuaristas). Em 2028, Paulo foi escolhido um dos 500 melhores empreendedores de tecnologia do mundo pela Qiye

(Enterprise), sediada em Xangai, a revista de negócios mais influente no mundo.

E então o desastre se instalou. Em 2029, a China foi atingida por uma crise financeira profunda. Antes, em 2021, ao comemorar o centésimo aniversário da fundação do Partido Comunista, a China decidiu integrar-se à OCDE (Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico), o clube dos países ricos. Abrir seu mercado de capitais era o preço para se tornar membro. A China já havia resistido por alguns anos à pressão dos países ricos para se comportar "de forma responsável" como a segunda maior economia do mundo e abrir seu mercado financeiro, mas, quando ela começou a negociar os termos de acesso à OCDE, não houve saída. Alguns pediam cuidado, dizendo que a China ainda era um país relativamente pobre, com um nível de renda *per capita* que era apenas 20% o dos Estados Unidos, mas a maioria tinha a confiança de que a China se sairia tão bem nas finanças quanto o que logrou na indústria, área em que sua ascendência parecia nunca parar. Wang Xing-Guo, o regulador pró-liberalização do Banco Popular da China, o Banco Central (que obteve a garantia de independência plena em 2017), resumia esse otimismo plenamente: "Estamos com medo de quê? O jogo do dinheiro está em nossos genes — inclusive o papel-moeda é uma invenção chinesa!" Quando se integrou à organização em 2024, a China valorizou fortemente sua moeda, o renminbi, e abriu totalmente seu mercado de capitais. Por algum tempo, a economia chinesa cresceu como se o céu fosse o limite. Mas as bolhas do mercado imobiliário e do mercado de ações resultantes estouraram em 2029, necessitando do maior pacote de auxílio do FMI da história.

O desemprego crescente e os cortes sobre os subsídios aos alimentos impostos pelo FMI levaram a tumultos e ao surgimento do movimento do Yuan-Gongchandang (Real Comunista), abastecido pelo combustível do ressentimento fervilhante dos "perdedores" em uma sociedade que havia se deslocado da igualdade quase absoluta do comunismo maoísta para o estilo brasileiro de desigualdade no período de menos de uma geração. Os militantes do Real Comunista foram contidos, pelo menos por uma época, por causa da prisão de seus líderes em 2035, mas o tumulto político resultante e o desconforto social marcaram o fim do milagre econômico chinês.

A economia chinesa era tão grande naquela época que levou o mundo todo para baixo com ela. O que acabou ficando conhecido atualmente como a Segunda Grande Depressão tem durado vários anos e parece que não há um

fim previsto. Com o colapso de seu maior mercado para exportações, o Brasil tem sofrido bastante, embora não tanto quanto os outros países.

As outras economias asiáticas líderes — como Índia, Japão e Vietnã — viraram de ponta-cabeça. Muitos países africanos não conseguiram sobreviver ao colapso do país que, àquela época, era o maior comprador de suas matérias-primas. A economia dos Estados Unidos sofria sintomas da fuga de dinheiro em massa do capital chinês do mercado de títulos do Tesouro americano. A recessão profunda e crescente da economia dos Estados Unidos levou a uma crise mais profunda ainda no México, conduzindo a um movimento armado dos Nuevos Zapatistas, a guerrilha de esquerda que clamava ser a legítima herdeira do revolucionário do século XX, Emiliano Zapata. Os Nuevos Zapatistas juraram tirar o México do IAIA (Inter-American Integration Agreement), uma versão turbinada do NAFTA formada por Estados Unidos, Canadá, México, Guatemala, Chile e Colômbia em 2020. As guerrilhas foram derrotadas após uma operação militar brutal, auxiliada pela Força Aérea americana e pelas Forças Armadas colombianas.

A Segunda Grande Depressão foi extremamente ruim para a Soares Tecnologia, mas depois veio o *golpe de misericórdia*. Em 2033, guiado por suas convicções de livre-comércio e usando a péssima situação econômica como meio de conter a oposição, o inabalável presidente coreano-brasileiro Alfredo Kim, ex-economista chefe do Banco Mundial, conduziu o país ao IAIA.

Para a indústria brasileira de nanotecnologia, foi uma catástrofe. Como parte dos requisitos para a entrada no IAIA, todos os subsídios federais para P&D e os programas de compras do governo — a corda de salva-vidas para a sobrevivência da indústria — foram removidos em três anos. As tarifas sobre nanotecnologia e alguns outros setores "protegidos" que sobreviveram à Rodada Tallinn foram imediatamente removidas para os países-membros do IAIA. Com um nível geral de tecnologia ainda 20 ou talvez 30 anos atrás das empresas americanas, a maioria das empresas brasileiras de nanotecnologia faliu. Mesmo a Soares Tecnologia, considerada a melhor do Brasil, sobreviveu apenas porque vendeu 45% de sua participação para uma organização — dentre todos os países! — do Equador. Surpreendentemente, o Equador teve bons resultados logo após a formação da União Econômica Bolivariana, composta por Venezuela, Bolívia, Cuba, Nicarágua e Argentina em 2010 — os membros da UEB deixaram a OMC 2012, em protesto à agenda da Rodada Tallinn.

Mas mesmo as empresas sobreviventes como a Soares Tecnologia seriam devastadas pela lei de patentes que agora passava a vigorar. Os Estados Unidos já haviam estendido a vida das patentes de 28 anos (instituído em 2018) para 40 anos em 2030. Por outro lado, o Brasil era um dos poucos países que ainda mantinham as patentes por 20 anos, prazo permitido pelo acordo TRIPS da OMC de 1995 (a maioria dos demais já mudara para 28 anos ou 40 anos, no caso dos países do IAIA). Quando o Brasil se integrou ao IAIA, a maior concessão que ele teve de fazer — em troca da abolição dos subsídios da carne e do algodão nos Estados Unidos (a serem aplicados nos 25 anos seguintes) — foi a lei das patentes, que os americanos insistiam que fosse aplicada *retrospectivamente*. Em uma tacada, as empresas brasileiras de nanotecnologia se tornaram sujeitas às exigências das patentes, e as corporações americanas de nanotecnologia enviaram seus exércitos de advogados de patentes para o país.

Sem tarifas contra as importações americanas, com o desaparecimento dos subsídios e o atrofiamento dos programas de auxílio do governo, e mergulhada num enorme passivo de processos de patentes, a Soares Tecnologia estava em situação muito difícil quando Paulo — que sua alma descanse em paz — teve um infarto e morreu em 2035. Por esse motivo, Luiz teve de interromper seu curso de MBA no campus da INSEAD, a escola de negócios francesa, em Cingapura (que, naquela época, era considerada melhor do que a do campus original em Fontainebleau), pôr um fim à sua relação com Miriam, sua namorada meio xhosa, meio usbeque (uma sobrinha distante de Nelson Mandela, pelo lado xhosa), e voltar para o Brasil para assumir a empresa da família aos 27 anos.*—

A situação não melhorou muito após Luiz ter assumido o comando. É verdade que ele lutou bravamente e com êxito contra os processos de patentes. Mas, se ele perder pelo menos uma das três que ainda estão pendentes (parece não haver muita esperança para nenhuma delas), irá falir. Seu sócio equatoriano, a Nanotecnologia Andina, já está ameaçando vender sua parte da empresa. Quando sua empresa desaparecer junto com o restante da indústria de nanotecnologia brasileira, a maioria das indústrias de manufatura do Brasil — exceto a aeroespacial e a de álcool combustível, nas quais o Brasil estabeleceu uma posição de destaque mundial no final do século XX, antes da ascensão do neoliberalismo — terá desaparecido. O Brasil voltará à estaca zero.

Improvável? Sim — e espero que assim o seja. O Brasil é muito esperto e com mentalidade bastante independente para assinar algo como meu IAIA,

mesmo que ele tivesse um ex-economista chefe do Banco Mundial como seu presidente. O México tem pessoas prudentes o suficiente e movimentos populares vibrantes para poder resolver seus problemas antes de ser impulsionado a uma guerra civil aberta. A liderança chinesa tem consciência das ameaças decorrentes da desigualdade crescente do país. Eles também sabem dos perigos da abertura prematura de seu mercado de capitais, graças à crise asiática de 1997. Mesmo o poderoso lobby das patentes dos Estados Unidos teria dificuldade em assegurar uma aplicação retrospectiva de patentes de 40 anos em qualquer acordo internacional. Há um consenso crescente de que alguma coisa tem de ser feita, e logo, em relação ao aquecimento global. A próxima rodada de negociações da OMC parece que não vai resultar na abolição quase total das tarifas industriais.

Mas o que acabei de esboçar não é um cenário impossível. Muitas das coisas que criei foram bastante exageradas, mas elas têm uma base forte na realidade.

Por exemplo, a abolição quase total das tarifas industriais que criei para a Rodada Tallinn imaginária pode parecer fantasiosa, mas ela é de fato um pouco mais amena que a proposta pelos Estados Unidos na OMC em 2002 — o país pedia a abolição total das tarifas industriais a partir de 2015 — e não está longe do que os outros países ricos estão propondo.¹ Meu Inter-American Integration Agreement é de fato uma versão mais vasta (do ponto de vista geográfico) e mais forte (em termos de conteúdo) do NAFTA (North American Free Trade Agreement). Os países citados como possíveis membros da União Econômica Boliviana já estão trabalhando muito próximos (omiti o Brasil de propósito como membro desse grupo em minha história). Destes, Venezuela, Cuba e Bolívia já formaram a ALBA (Alternativa Bolivariana para las Américas).

Dada a importância crescente da economia chinesa, não é totalmente fantasioso que a principal crise econômica da China no final dos anos 2020 pudesse levar à Segunda Grande Depressão, especialmente se houvesse tumulto político no país. As chances de uma convulsão social nessas circunstâncias seriam fortemente influenciadas pela gravidade de seu problema de desigualdade, que, mesmo não estando no nível da do Brasil, como em minha história, poderia atingi-lo na geração seguinte, caso nenhuma medida fosse adotada. Em relação à guerra civil no México, isso pode parecer uma fantasia, mas, no México de hoje, já temos uma situação assim, os Chiapas, que foram, de fato, organizados por um grupo de guerrilha armada,

os Zapatistas, sob a ordem do subcomandante Marcos, desde 1994. Não seria impossível a escalada do conflito se o país fosse lançado a uma crise econômica, especialmente se tivesse continuado pelas duas décadas seguintes com as políticas neoliberais que têm servido tão mal ao país nos últimos anos.

Meu cenário de patentes dos Estados Unidos está certamente exagerado, mas as patentes farmacêuticas dos Estados Unidos já podem *de facto* ser estendidas por 28 anos por meio de proteção de dados e em consideração ao tempo necessário para a aprovação do FDA (Food and Drugs Administration). Os Estados Unidos têm confirmado que essas provisões estão escritas em todos os seus acordos de livre-comércio. E, conforme discuti na história do Mickey Mouse no Capítulo 6, em 1998 o direito de reprodução (*copyright*) nos Estados Unidos *foi* expandido retrospectivamente.

O leitor pode achar particularmente improvável que a China possa abrir seu mercado de capitais de forma prematura. Mas, quando sua economia se torna a segunda maior do mundo, é difícil resistir à pressão para agir "de forma responsável". Isto é exatamente o que aconteceu com o Japão quando ele revalorizou sua moeda em 300% quase que da noite para o dia no Plaza Accord de 1985. Aquela revalorização da moeda foi uma causa importante para a grande bolha de ativos do Japão que estourou em 1990 (aliada ao gerenciamento incompetente da fase posterior) e resultou na estagnação econômica do país por uma década. Quanto a meu comentário da China se integrando à OCDE para celebrar o centésimo aniversário do Partido Comunista, pode ter parecido uma brincadeira. Mas os países podem se tornar muito confiantes quando têm sucesso, conforme o caso da Coréia mostra. Até o final dos anos 80, a Coréia usou seus controles de capital habilmente e em seu benefício. Mas, em meados dos anos 90, ela abriu bastante seu mercado de capitais, e sem um planejamento cuidadoso. Isso ocorreu, em parte, por causa da pressão americana, mas também porque, após três décadas de seu "milagre" econômico, o país se tornou muito "cheio de si". Ela decidiu integrar-se à OCDE em 1996 e agir como um país rico quando de fato não era. Naquela época, sua renda *per capita* ainda era apenas um terço da renda *per capita* da maioria dos países-membros da OCDE e um quarto da renda *per capita* dos países mais ricos (ou um pouco acima do nível que a China irá atingir na metade dos anos 2020). O resultado foi a crise financeira de 1997. Então, minha história imaginária da China é de fato a combinação do que de aconteceu no Japão nos anos 80 e na Coréia nos anos 90.

Seria de fato possível que o Brasil assinasse algo como o IAIA?

Absolutamente não no mundo de hoje, mas estou falando do mundo em plena Segunda Grande Depressão e uma economia devastada por outro quarto de século sob o neoliberalismo. Também não podemos subestimar o que os líderes políticos são capazes de fazer quando conduzidos por fortes convicções ideológicas caso eles estejam no lugar certo na hora certa, mesmo contra todas as tradições de um país. Por exemplo, a respeito da tradição inglesa famosa do gradualismo e do pragmatismo, Margaret Thatcher foi radical e ideologicamente direcionada. Seu governo mudou as características da política inglesa por muitos anos ainda. Da mesma forma, o Brasil, mesmo tendo uma história de política externa independente e pragmática, não teria uma garantia absoluta contra alguém como meu Alfredo conduzindo-a para o IAIA, especialmente quando o Brasil não carece de sua própria oferta de ideólogos de livre mercado.

Então, minha "história alternativa do futuro" não é uma fantasia total. Ela está fundamentada na realidade muito mais fortemente do que pode parecer à primeira vista. Se fui extremamente pessimista ao criar esse cenário, é para lembrar o leitor de quão grandes são os riscos. Realmente espero que, daqui a 30 anos, eu possa confirmar que estava totalmente errado. Mas, se o mundo continuar com as políticas neoliberais atualmente propagadas pelos Maus Samaritanos, muitas dessas situações que "documentei" na história, ou algo muito parecido com elas, poderá acontecer.

Ao longo deste livro, apresentei muitas propostas detalhadas de como as políticas, tanto as nacionais como as internacionais, devem ser em todas as áreas no sentido de ajudar os países a se desenvolver e reverter o cenário desastroso que descrevi em minha "história do futuro". Neste capítulo conclusivo, não vou repetir nem resumir essas sugestões, mas discutirei os princípios-chave que estão por trás delas. No processo, pretendo mostrar como as políticas econômicas nacionais e as regras de interações econômicas internacionais devem ser mudadas se pretendermos o desenvolvimento econômico nos países pobres e tomarmos o mundo lugar melhor.

DESAFIANDO O MERCADO

Conforme tenho enfatizado constantemente, os mercados têm uma tendência forte de reforçar o *status quo*. O livre mercado determina que os países se mantenham nas atividades nas quais são bons. Dito de maneira curta e grossa, isso significa que os países pobres estão destinados a continuar realizando

suas atividades de baixa produtividade. Mas o envolvimento nessas atividades é exatamente o que os mantém pobres. Se eles pretendem deixar a pobreza para trás, *têm de* desafiar o mercado e fazer coisas mais difíceis que os levarão a atingir rendas mais elevadas — não há outro caminho.

"Desafiar o mercado" pode parecer radical — afinal de contas, não há vários países que sucumbiram miseravelmente por terem tentado ir contra o mercado? Mas é isso exatamente que os gestores de negócios têm feito o tempo todo. Os gestores de negócios logicamente são julgados, de forma precípua, pelo mercado, mas eles — especialmente os de sucesso — não aceitam as forças de mercado cegamente. Eles têm seus planos de longo prazo para as empresas que administram, e elas normalmente requerem que eles lutem contra tendências de mercado durante períodos de tempo consideráveis. Eles fomentam o crescimento de suas subsidiárias em novos setores escolhidos para atuar e compensam seus prejuízos com lucros das operações em outros setores. A Nokia subsidiou seus incipientes negócios em eletrônica por 17 anos com dinheiro dos negócios de exploração de madeira, botas de borracha e cabos elétricos. A Samsung sustentou suas subsidiárias de eletrônicos nascentes por mais de uma década com dinheiro obtido no setor de têxteis e refinamento do açúcar. Se tivessem seguido fielmente os sinais de mercado da forma como os países em desenvolvimento fazem por exigência dos Maus Samaritanos, a Nokia ainda estaria derrubando árvores e a Samsung ainda estaria refinando cana-de-açúcar importada. Da mesma forma, os países devem desafiar o mercado e enfrentar a dificuldade de implantar indústrias mais avançadas se quiserem escapar da pobreza.

O problema é que existem bons motivos que explicam o porquê de países de ganhos baixos (ou, também nesse sentido, empresas ou indivíduos de ganhos baixos) estarem envolvidos em atividades menos produtivas — eles não têm as habilidades necessárias para realizar atividades mais produtivas. Uma mecânica de fundo de quintal em Maputo simplesmente não pode produzir um Fusca, mesmo que a Volkswagen lhe dê os manuais, os desenhos e as instruções necessárias, porque ela não tem as habilidades tecnológicas e organizacionais que a Volkswagen tem. Este é o motivo, argumentam os economistas do livre mercado, de os moçambicanos deverem ser realistas e não confundirem sua atividade com a produção de carros (vamos deixar as células de hidrogênio de lado!); em vez disso, eles deveriam simplesmente se concentrar no que já são bons (pelo menos "comparativamente") — produzir castanhas-de-caju.

A recomendação do livre mercado é correta — no curto prazo, quando as habilidades não podem ser muito mudadas. Mas isso não quer dizer que os moçambicanos não devam produzir algo como um Fusca — um dia. Na verdade, eles precisam — se quiserem progredir. E eles podem — havendo determinação e o investimento certo, tanto no âmbito da empresa como no âmbito nacional, acumular as habilidades necessárias. Afinal de contas, uma mecânica de fundo de quintal é exatamente como a famosa fabricante de carros coreana, a Hyundai, começou nos anos 40.

Não é necessário dizer que o investimento no desenvolvimento de habilidades exige sacrifícios no curto prazo. Mas isso não é o motivo para não fazê-lo, ao contrário do que dizem os economistas do livre-comércio. Nós normalmente vemos os indivíduos fazendo sacrifícios no curto prazo para ter um aumento de suas habilidades no longo prazo, e aprovamos isso com louvor. Suponha que um trabalhador com baixa qualificação se desligasse de seu emprego de baixo salário e se matriculasse em um curso para treinar novas habilidades. Se alguém diz que esse trabalhador está cometendo um grande engano porque agora não pode receber sequer o salário baixo que ganhava anteriormente, a maioria de nós criticaria essa pessoa por estar sendo míope; os ganhos futuros maiores de uma pessoa justificam esse sacrifício de curto prazo. Da mesma forma, os países precisam fazer sacrifícios de curto prazo se pretendem construir suas habilidades produtivas no longo prazo. Se as barreiras tarifárias ou os subsídios permitem que as empresas do país acumulem novas habilidades — com a compra de máquinas melhores, a melhora da organização e o treinamento de seus trabalhadores — e se tornem competitivas internacionalmente no processo, a redução temporária do nível de consumo do país (porque ele está se recusando a comprar produtos estrangeiros de melhor qualidade a preços mais baixos) pode ser totalmente justificada.

Esse princípio simples e poderoso — sacrificar o presente para melhorar o futuro — é o motivo pelo qual os americanos se recusaram a praticar o livre-comércio no século XIX. Este é o motivo de a Finlândia ter recusado os investimentos estrangeiros até recentemente. Este é o motivo de o governo coreano ter construído siderúrgicas no final dos anos 60, apesar das objeções do Banco Mundial. Este é o motivo pelo qual os suíços não registraram patentes e os americanos não protegeram os direitos de reprodução (*copyrights*) dos estrangeiros até o final do século XIX. E este é o motivo, para sintetizar tudo, de eu mandar meu filho Jin-Gyu, de 6 anos, para a escola, em vez de fazê-lo trabalhar e ganhar a vida.

O investimento na construção das habilidades pode levar um longo período para gerar resultados. Eu não iria tão longe quanto Zhou Enlai, o primeiro-ministro da China na era de Mao Zedong (Mao Tsé-Tung) — quando requisitado para comentar sobre o impacto da Revolução Francesa, ele respondeu com a frase famosa: "É muito cedo para dizer." Mas, quando falo em um longo período, quero dizer longo. Acabei de mencionar que foram necessários 17 anos para a divisão de eletrônicos da Nokia ter algum lucro, mas este é só o começo. Para a Toyota, foram necessários mais de 30 anos de proteção e subsídios para ela se tornar competitiva no mercado internacional de automóveis, mesmo no segmento menos competitivo. Foram necessários bons 60 anos para que ela se tornasse uma das principais fabricantes de automóveis do mundo. Foram necessários aproximadamente 100 anos a partir dos tempos de Henrique VII para a Inglaterra equiparar-se aos Países Baixos na fabricação de tecidos. Foram necessários 130 anos para que os Estados Unidos desenvolvessem suficientemente sua economia para se sentir confiantes e eliminar as tarifas. Sem esses horizontes de tempo longos, o Japão ainda estaria exportando seda, a Inglaterra estaria exportando lã e os Estados Unidos estariam exportando algodão.

Infelizmente, estes são períodos de tempo não-compátíveis com as políticas neoliberais recomendadas pelos Maus Samaritanos. O livre-comércio requer que os países pobres possam competir imediatamente com os produtores estrangeiros mais avançados, levando ao fim dessas empresas antes que elas adquiram novas habilidades. Uma política liberal de investimento estrangeiro, que permite que as empresas estrangeiras superiores entrem no país em desenvolvimento, no longo prazo, restringirá o rol de habilidades acumuladas nas empresas locais, independentes ou mesmo de propriedade das empresas estrangeiras. Mercados de capitais livres, com seus efeitos de manada pró-cíclicos, tornam os projetos de longo prazo vulneráveis. Uma política de taxa de juros alta aumenta o "preço do futuro", ou seja, torna os investimentos de longo prazo inviáveis. Não espanta, portanto, que o neoliberalismo torne difícil o desenvolvimento econômico — ele torna difícil a obtenção de novas habilidades produtivas.

Assim como qualquer outro investimento, logicamente, o investimento na construção de habilidades não garante o sucesso. Alguns países (assim como empresas ou indivíduos) logram êxito; outros não. Alguns países terão mais sucesso do que outros. E mesmo os países com mais sucesso deixarão de fazer as coisas certas em algumas áreas (mas, quando falamos de "sucesso", estamos, na verdade, falando em proporções de acerto, e não de

infalibilidade). O desenvolvimento econômico sem investimento na melhoria da capacidade produtiva é quase impossível. A história — recente e mais distante — nos conta isso, conforme mostrei ao longo deste livro.

POR QUE AS MANUFATURAS SÃO IMPORTANTES

Ao aceitar que o aumento de suas habilidades é importante, onde exatamente um país deveria investir para aumentá-las? Na indústria — ou, mais exatamente, na indústria manufatureira^{**} — é minha resposta. Essa também é a resposta que teria sido dada pelas gerações dos promotores de sucesso do desenvolvimento econômico desde Robert Walpole, caso a mesma pergunta tivesse sido feita.

É claro que isso não quer dizer que é impossível tornar-se rico tendo por base os recursos naturais: a Argentina era rica no início do século XX por conta das exportações transatlânticas de trigo e carne (àquela época, ela era o quinto país mais rico do mundo); hoje, vários países são ricos principalmente por causa do petróleo. Mas eles devem ter um estoque muito grande de recursos naturais para poder manter os padrões de vida altos apenas à sua custa. Poucos países têm essa sorte. Além disso, os recursos naturais podem acabar — os depósitos de minérios são finitos, enquanto a exploração excessiva de recursos renováveis cujas fontes são, em tese, infinitas (por exemplo, peixes e florestas) pode também fazê-los desaparecer. Pior, a riqueza baseada nos recursos naturais pode ser rapidamente esgotada, caso as nações tecnologicamente mais avançadas surjam com alternativas sintéticas — na metade do século XIX, a riqueza da Guatemala se baseava na tintura do carmesim,^{***} produto que tinha o preço muito elevado e era extraído da cochinha, um inseto, e foi rapidamente substituído quando os europeus inventaram a tintura artificial.

A história tem mostrado repetidamente que, basicamente, a coisa mais importante que distingue os países ricos dos países pobres são suas habilidades maiores nas manufaturas, área em que a produtividade geralmente é mais alta, e, mais importante, em que a produtividade tende a (embora nem sempre) aumentar mais rapidamente do que na agricultura ou nos serviços. Walpole sabia disso há aproximadamente 300 anos, quando pediu a George I para dizer no Parlamento britânico: "Nada contribui tanto para promover o bem-estar público quanto a exportação de produtos manufaturados e a importação de matérias-primas estrangeiras", conforme mencionei no

Capítulo 2. Nos Estados Unidos, Alexander Hamilton sabia disso quando desafiou o economista mais famoso do mundo àquela época, Adam Smith, e argumentou que seu país deveria promover "indústrias nascentes". Muitos países em desenvolvimento aplicaram a "industrialização" como substituição às importações na metade do século XX, exatamente por esse motivo. Ao contrário do alerta dos Maus Samaritanos, os países pobres deveriam promover *deliberadamente* as indústrias de manufatura.

É claro que hoje existem aqueles que desafiam essa visão, sustentando que hoje estamos vivendo na era pós-industrial e que vender serviços é, portanto, a alternativa a ser seguida. Vários deles argumentam ainda que os países em desenvolvimento podem, e realmente devem, pular a fase de industrialização e seguir diretamente para a economia de serviços. Em particular, muitas pessoas na Índia, estimuladas pelo sucesso recente do país na terceirização de serviços, parecem estar totalmente tomadas por essa idéia.

Certamente, há alguns serviços que têm alta produtividade e escopo considerável para o crescimento produtivo futuro — os serviços bancários e outros serviços financeiros, a consultoria empresarial, a consultoria técnica e o apoio de tecnologias de informação vêm à mente. Mas a maioria dos outros serviços tem baixa produtividade e, mais importante, tem baixo escopo para o crescimento da produtividade por causa de sua natureza peculiar (quão mais "eficiente" um cabeleireiro, um enfermeiro ou um telefonista de call center pode se tornar *sem depreciar a qualidade de seus serviços*?). Além disso, as fontes mais importantes de demanda desses serviços de alta produtividade são as empresas de manufatura. Então, sem um setor de manufatura forte, é impossível desenvolver serviços de alta produtividade. Este é o motivo de nenhum país ter-se tornado rico apenas apoiado em seu setor de serviços.

Ao dizer isso, alguns de vocês poderão indagar: e o que dizer de um país como a Suíça, que se tornou rico graças às indústrias de serviços como a bancária e a de turismo? É tentador usar a visão condescendente da Suíça que o diretor e ator de filmes, o americano legendário Orson Welles, apresentou brilhantemente no filme "O Terceiro Homem". "Na Itália, por 30 anos sob o comando dos Borgias", ele disse, "eles tinham guerras, terror, assassinatos, violência, mas produziram Michelangelo, Leonardo da Vinci e a Renascença. Na Suíça, eles tiveram o amor fraternal — tiveram 500 anos de democracia e paz, e o que isso produziu? O relógio cuco."² Essa visão da economia suíça, no entanto, é totalmente equivocada.

A Suíça não é um país que vive de dinheiro sujo depositado em seus discretos bancos e dos turistas ingênuos que compram souvenirs como sinos de vacas e relógios cuco. Ela é de fato literalmente o país mais industrializado do mundo. Em 2002, a Suíça tinha, de longe, a maior produção de manufatura *per capita* do mundo — 24% mais que a do Japão, o segundo maior; 2,2 vezes a dos Estados Unidos; 34 vezes mais a da China, a "fábrica do mundo" de hoje; e 156 vezes a da Índia.³ De modo similar, Cingapura, considerada comumente a cidade-Estado de destaque como centro financeiro e porto de comércio, é um país altamente industrializado, produzindo 35% mais produto manufaturado *per capita* do que a potência industrial coreana e 18% mais que os Estados Unidos.⁴

A despeito do que os economistas do livre-comércio recomendem (concentrar a produção do país na agricultura) ou do que os profetas da economia pós-industrial afirmaram (desenvolver serviços), as manufaturas são a rota mais importante para a prosperidade, porém não a única. Existem bons motivos teóricos para isso, e uma quantidade abundante de exemplos históricos para comprovar a questão. Não devemos olhar para os espetaculares exemplos contemporâneos de sucesso baseado nas manufaturas, como a Suíça e Cingapura, e equivocadamente achar que eles provam o contrário. Pode ser que os suíços e os cingapurianos estão quietos porque não querem que outras pessoas encontrem o verdadeiro segredo de seu sucesso!

NÃO TENTE FAZER ISSO EM CASA

Por repetidas vezes, mostrei que é importante para os países em desenvolvimento desafiar o mercado e promoverem deliberadamente atividades econômicas que aumentem sua produtividade no longo prazo — principalmente, mas não exclusivamente, as indústrias manufatureiras. Argumentei que isso envolve o desenvolvimento de habilidades, que, por sua vez, exige o sacrifício de determinados ganhos de curto prazo com a finalidade do aumento da produtividade no longo prazo (e, portanto, dos padrões de vida) — possivelmente durante décadas.

Mas os economistas neoliberais podem retrucar: e o que dizer das habilidades insuficientes dos governos dos países em desenvolvimento que deveriam orquestrar tudo isso? Se esses países quiserem negar a lógica do mercado, alguém tem de escolher quais indústrias promover e em quais habilidades investir. Mas burocratas capacitados no governo são a última coisa que os

países em desenvolvimento têm. Se os que fazem essas escolhas importantes são incompetentes, sua intervenção pode apenas piorar a situação.

Esse foi o argumento usado pelo Banco Mundial em seu famoso relatório, *East Asian Miracle*, publicado em 1993. Ao recomendar aos outros países em desenvolvimento não imitar as políticas de comércio e industrial intervencionistas do Japão e da Coreia, o relatório argumentava que tais políticas podem não funcionar em países sem "a competência, o isolamento e a ausência relativa de corrupção das administrações públicas do Japão e da Coreia"⁵ — isto é, em praticamente todos os países em desenvolvimento. Alan Winters, professor de economia na University of Sussex e diretor do Development Research Group^{****} do Banco Mundial, foi ainda mais duro. Ele argumentou que a "aplicação de uma economia *second best* (uma economia que prevê mercados imperfeitos em que uma intervenção do governo pode ser potencialmente benéfica — minha nota) necessita de economistas *first best*, e não os de terceira ou quarta categoria".⁶ A mensagem é clara: "Não tente fazer isso em casa", conforme os apresentadores de televisão falam quando estão apresentando pessoas que fazem acrobacias perigosas.

Não se pode discutir que, em vários países em desenvolvimento, as autoridades governamentais não são altamente especializadas. Mas também não é verdade que países como o Japão, a Coreia e Taiwan foram bem-sucedidos com as políticas intervencionistas porque suas burocracias foram conduzidas por autoridades governamentais excepcionalmente bem treinadas. Elas não eram bem treinadas — pelo menos não no começo. A Coreia costumava enviar seus burocratas para treinamento adicional para — de todos os lugares! — o Paquistão e para as Filipinas até o final dos anos 60. O Paquistão era então o "menino prodígio" do Banco Mundial, enquanto as Filipinas eram o segundo país mais rico da Ásia depois do Japão. Há anos, quando eu era aluno da graduação, tive a oportunidade de comparar os documentos antigos de planejamento econômico da Coreia e da Índia. Os planos antigos da Índia eram algo totalmente de vanguarda para a situação do país. Eles se baseavam em um modelo econômico sofisticado desenvolvido pelo estatístico famoso mundialmente Prasanta Chandra Mahalanobis. Os planos coreanos, estou envergonhado de dizer, foram escritos justamente pelos burocratas de terceira e quarta categoria descritos pelo professor Winters. Mas a economia coreana teve resultados muito melhores que a indiana. Talvez não precisemos de "economistas *first best*" para conduzir uma

boa política econômica.

De fato, os *economistas first best* do professor Winters são algo que as economias do Leste asiático não tinham. Os oficiais da economia japonesa devem ter sido "*first best*", mas certamente não eram economistas — eram, em sua maioria, advogados por competência. Até os anos 80, a pouca economia que eles sabiam era do tipo "errado" — as economias de Karl Marx e de Friedrich List, e não a de Adam Smith e de Milton Friedman. Em Taiwan, a maioria dos burocratas-chave da economia eram engenheiros e cientistas, em vez de economistas, assim como é o caso da China hoje.⁷ A Coreia também teve uma proporção alta de advogados em sua burocracia econômica até os anos 70.⁸ O cérebro por trás do programa Heavy and Chemical Industrialization (HCI) do presidente Park nos anos 70, Oh Won-Chul, era engenheiro por competência.

É totalmente razoável dizer que precisamos de pessoas inteligentes para conduzir uma boa política econômica. Mas essas "pessoas inteligentes" não precisam ser os "*economistas first best*" do professor Winters. De fato, os "*economistas first best*" podem não ser muito bons em desenvolvimento econômico, caso tenham sido treinados pela economia neoliberal. Além disso, a qualidade da burocracia pode ser melhorada ao longo do processo. Essa melhora, é claro, exige investimento nas habilidades burocráticas. Mas também envolve algumas experimentações com políticas "mais difíceis". Se os burocratas permanecerem com (pretensamente) políticas "fáceis", como o livre-comércio, nunca desenvolverão as habilidades necessárias para a implantação de políticas "difíceis". Você precisa de um pouco de "treinamento em casa" se aspira tornar-se bom o suficiente para aparecer na televisão com seu próprio número de acrobacia.

INCLINANDO O CAMPO DE JOGO

Saber quais políticas são certas para suas circunstâncias particulares não é suficiente. O país deve estar apto a colocá-las em prática. No último quarto de século, os Maus Samaritanos tornaram mais difícil aos países em desenvolvimento a adoção das políticas "certas" para seu desenvolvimento. Eles têm usado a Trindade Profana, FMI, Banco Mundial e OMC, as instituições financeiras multilaterais regionais, seus orçamentos para auxílio e o livre-comércio bilateral e regional ou os acordos de investimentos para evitar que adotem essas políticas "certas". Eles argumentam que as políticas

nacionalistas (como a proteção ao comércio e a discriminação contra os investidores estrangeiros) deveriam ser proibidas, ou severamente abreviadas, não apenas porque são consideradas más para sua aplicação nesses países, mas porque também levam à concorrência "desleal". Ao argumentar nesse sentido, os Maus Samaritanos normalmente invocam a noção de "nivelar o campo de jogo".

Os Maus Samaritanos argumentam que os países em desenvolvimento não deveriam poder usar ferramentas políticas adicionais em favor da proteção, dos subsídios e da regulamentação, uma vez que elas constituem concorrência desleal. Se pudessem aplicar essas ferramentas, os países em desenvolvimento seriam como um time de futebol, argumentam os Maus Samaritanos, atacando de cima para baixo, enquanto o outro time (os países ricos) se esforçaria para escalar o campo de jogo desnivelado. Livrar-se das barreiras protecionistas e fazer com que todos possam competir em pé de igualdade; afinal de contas, os benefícios do mercado só podem ser assimilados quando a concorrência predominante for justa.⁹ Quem pode discordar dessa noção aparentemente razoável de "nivelar o campo de jogo"?

Eu discordo — quando se torna uma concorrência entre jogadores *desiguais*. E todos nós deveríamos pensar assim — se pretendemos construir um sistema internacional que promova o desenvolvimento econômico. O nivelamento do campo de jogo leva à concorrência desleal quando os jogadores são desiguais. Quando um time em um jogo de futebol é, por exemplo, a seleção brasileira, e o outro time é formado pelas amigas de minha filha Yuna, de 11 anos, é razoável que as meninas possam atacar de cima para baixo. Nesse caso, um campo de jogo inclinado, em vez de nivelado, é a forma de assegurar uma competição justa.

Não vemos esse tipo de campo de jogo inclinado apenas porque a seleção brasileira de futebol nunca irá jogar com um time de meninas de 11 anos, e não por causa da idéia de que um campo de jogo inclinado é errada por si só. Na verdade, na maioria dos esportes, os jogadores desiguais simplesmente não estão autorizados a jogar uns contra os outros — com o campo de jogo inclinado ou não —, pelo motivo óbvio de que isso seria injusto.

O futebol e a maioria dos outros esportes têm sua separação por faixas etárias e de gênero, enquanto o boxe, a luta livre, o levantamento de peso e vários outros esportes também têm classes de pesos — o peso-pesado Muhammad Ali simplesmente não teve permissão para boxear com Roberto Duran, o

legendário panamenho com quatro títulos nas classes de peso leve. E as classes são realmente divididas com precisão. Por exemplo, no boxe, as classes de peso mais leve são literalmente em intervalos de 1kg e 1,5kg. Como podemos considerar uma partida de boxe entre pessoas com diferença de mais de 2kg de peso desleal e ainda aceitar que os Estados Unidos e Honduras possam competir em termos iguais? No golfe, para citarmos outro exemplo, ainda temos um sistema explícito de "handicaps" que dá aos jogadores vantagens na proporção inversa às suas habilidades de jogo.

A competição econômica global é um jogo de jogadores desiguais. Ela coloca no páreo países que variam, conforme os economistas do desenvolvimento gostam de dizer, de Suíça a Suazilândia. ^{*****} Em consequência, é apenas justo que "inclinemos o campo de jogo" a favor dos países mais fracos. Na prática, isso significa permitir que eles protejam e subsidiem seus produtores mais vigorosamente e que estabeleçam regulamentações mais restritivas sobre os investimentos estrangeiros. ^{*****} A esses países, também deveria ser permitida a proteção dos direitos de propriedade intelectual de forma menos draconiana, de modo que eles possam mais ativamente "tomar emprestadas" idéias dos países mais avançados. Os países ricos podem auxiliar posteriormente, ao transferir suas tecnologias em termos favoráveis; isso terá o benefício adicional de tornar viável o crescimento econômico dos países pobres de forma mais compatível com a necessidade de combater o aquecimento global, na medida em que as tecnologias dos países ricos tendem a ser mais eficientes em relação à produção e ao consumo de energia. ¹⁰

Os países ricos Maus Samaritanos podem protestar no sentido de que tudo isso é "tratamento especial" para os países em desenvolvimento. Mas, para chamar algo de tratamento especial, é necessário dizer que a pessoa que o recebe também está obtendo uma vantagem injusta. Então, não disponibilizaríamos adaptadores de escadas para pessoas em cadeiras de rodas ou textos em Braille para os cegos, pois seriam considerados "tratamentos especiais". Da mesma forma, não devemos chamar de "tratamento especial" as tarifas mais altas e outros meios de proteção tornados adicionalmente disponíveis aos países em desenvolvimento. Eles são apenas um tratamento diferencial — e justo — para os países com habilidades e necessidades diferenciadas.

Por fim, mas não menos importante, inclinar o campo de jogo a favor dos países em desenvolvimento agora não é apenas uma questão de tratamento justo. É também uma questão de prover os países menos avançados

economicamente das ferramentas necessárias para adquirir novas habilidades, sacrificando os ganhos de curto prazo. Por sua vez, permitir que os países pobres aumentem suas habilidades mais facilmente fará com que, no futuro, chegue o dia em que não mais será necessário inclinar o campo de jogo.

O QUE É CERTO E O QUE É FÁCIL

Suponha que eu esteja certo e que o campo de jogo deva ser inclinado a favor dos países em desenvolvimento. O leitor ainda poderá perguntar: qual é a chance de os Maus Samaritanos aceitarem minha proposta e mudar sua conduta?

Parece improvável tentar converter esses Maus Samaritanos que estão agindo por interesse próprio. Mas ainda podemos apelar para o "lado iluminado" de seu interesse próprio. Uma vez que as políticas neoliberais estão fazendo com que os países em desenvolvimento cresçam mais lentamente do que poderiam fazê-lo, os Maus Samaritanos poderiam estar melhores no longo prazo se permitissem políticas alternativas que levassem os países em desenvolvimento a crescer mais rapidamente. Se a renda *per capita* cresce a apenas 1% ao ano, como foi registrado na América Latina nas últimas duas décadas de neoliberalismo, serão necessárias sete décadas para dobrar a renda *per capita*. Mas, se ela cresce a 3%, conforme se registrou na América Latina durante o período da industrialização por substituição de importações, a renda crescerá oito vezes durante o mesmo período, permitindo que os países ricos Maus Samaritanos tenham um mercado vastamente maior para explorar. Então, seria do interesse de longo prazo até mesmo dos países Maus Samaritanos mais egoístas aceitar as políticas "hereges" que gerariam um crescimento mais rápido nos países em desenvolvimento.

É mais difícil convencer os ideólogos disso — aqueles que acreditam nas políticas dos Maus Samaritanos porque acham que são as "certas", não porque eles se beneficiem em parte pessoalmente delas, se é que se beneficiam em alguma medida. Conforme já assinalei, há mais convicção na obstinação do que no interesse próprio. Mas mesmo aqui existe esperança. Quando foi acusado de inconsistência, John Maynard Keynes deu a seguinte resposta famosa: "Quando os fatos mudam, eu mudo de idéia — o que você faz, senhor?" Muitos desses ideólogos, infelizmente não todos, são como Keynes. Eles podem mudar de idéia, e têm mudado, se eles forem confrontados com novas mudanças dos fatos do mundo real e novos argumentos, considerando-

se que estes sejam convincentes o suficiente para fazê-los mudar suas convicções prévias. Martin Feldstein, economista de Harvard, é um bom exemplo disso. Ele foi o cérebro por trás das políticas neoliberais de Reagan, mas, quando aconteceu a crise asiática, sua crítica ao FMI (citada no Capítulo 1) foi mais mordaz do que as dos comentaristas de "esquerda".

O que nos deveria dar esperança de fato é que a maioria dos Maus Samaritanos não é nem gananciosa nem fanática. A maioria de nós — e eu me incluo aqui — faz coisas ruins *não* porque obtém benefícios materiais com isso ou por acreditar fortemente nisso, mas porque essas são as coisas mais fáceis a serem feitas. Muitos Maus Samaritanos concordam com as políticas erradas pelo simples motivo de que é mais fácil ser conformista. Por que procurar "verdades inconvenientes" quando você pode simplesmente aceitar o que a maioria dos políticos e dos jornais diz? Por que se incomodar com a descoberta do que realmente está acontecendo nos países pobres quando você pode culpar facilmente a corrupção, a preguiça e o desregramento de seu povo? Por que desviar seu caminho para conferir a história de seu próprio país quando a versão "oficial" sugere que ele sempre foi a casa de todas as virtudes — livre-comércio, criatividade, democracia, prudência e assim por diante.

Exatamente porque a maioria dos Maus Samaritanos é assim que tenho esperança. São pessoas que podem mudar suas convicções, caso tenham acesso a uma visão mais equilibrada, o que espero que este livro tenha apresentado. Isso não é apenas pensamento otimista. Houve um período, entre o Plano Marshall (anunciado há 60 anos, em junho de 1947) e o surgimento do neoliberalismo, nos anos 70, em que os países ricos, liderados pelos Estados Unidos, não se comportaram como Maus Samaritanos, conforme discuti no Capítulo 2.^{[11](#)}

O fato de que os países ricos não se comportaram como Maus Samaritanos pelo menos em uma ocasião do passado nos dá esperança. O fato de que esse episódio histórico gerou um resultado excelente economicamente — os países em desenvolvimento nunca foram melhores do que naquela época, nem antes nem depois — nos traz o dever moral de aprender com aquela experiência.

NOTAS DE RODAPÉ — EPÍLOGO

^{*}. *Nota da Tradutora:* A língua xhosa é um dos 11 idiomas oficiais da África

do Sul e o usbeque é a língua turcomana falada no Uzbequistão.

**. Em algumas definições, a indústria inclui atividades como a mineração ou a geração e distribuição de energia e gás.

***. *Nota da Tradutora*: Que resulta a cor carmim.

****. *Nota da Tradutora*: Grupo de Pesquisa sobre Desenvolvimento.

*****. *Nota da Tradutora*: Em inglês, *Switzerland to Swaziland*, fazendo-se um trocadilho dos nomes muito parecidos com padrões de desenvolvimento muito distantes.

*****. Poucos países em desenvolvimento optaram por *não* usar essas ferramentas. Alguns economistas neoliberais usam isso como "evidência" de que esses países não querem uma liberdade de política econômica – o que significaria que as regras da OMC não estão, de fato, restringindo as opções para esses países. No entanto, o que pode parecer uma escolha voluntária foi configurado pelas condicionantes passadas estabelecidas para o auxílio estrangeiro e os programas do FMI e Banco Mundial, assim como o temor à punição futura aplicada pelos países ricos. Mas, mesmo ignorando esse problema, não é certo que os países ricos façam essa escolha para os países pobres. De fato, é muito curioso como os economistas do livre mercado que se mostram tão favoráveis à escolha e à autonomia não hesitam a se opor a isso quando a questão diz respeito às escolhas dos países em desenvolvimento.

[1]. A proposta dos Estados Unidos em 2002 implicava uma redução radical das tarifas industriais para 5 a 7% até 2010 e a sua abolição total em 2015. Uma vez que ela não previa exceção, é mais efetiva do que o que acontece em minha Rodada Tallinn. A atual proposta da União Européia é ligeiramente mais leve do que minha proposta Tallinn, em que se propõe uma redução de 5 a 15%. Mas mesmo isso fará com que as tarifas nos países em desenvolvimento cheguem ao nível mais baixo desde os dias do colonialismo e dos tratados desiguais — e, mais importante, a um nível que não foi visto na maioria dos países desenvolvidos de hoje antes dos anos 70. Para maiores detalhes sobre as propostas dos Estados Unidos e da União Européia, veja H-J. Chang (2005), *Why Developing Countries Need Tariffs — How WTO NAMA Negotiations Could Deny Developing Countries' Right to a Future* (Oxfam, Oxford, e South Centre, Genebra)
<http://www.southcentre.org/publications/SouthPerspectiveSeries/WhyDevCou>

— Link atualizado:

<http://web.archive.org/web/20171107171355/http://oxfamlibrary.openreposit.developing-countries-need-tariffs-24112004-en.pdf>

[2]. Welles fala essas linhas, as quais ele mesmo escreveu, assim como Harry Lime, o vilão do filme. Essa descrição do *The Third Man* foi feita pelo romancista inglês famoso, Graham Greene, que mais tarde os transformou em um romance com o mesmo nome, exceto estas linhas.

[3]. Em 2002, o valor adicionado das manufaturas *per capita* em dólares americanos de 1995 era \$12.191 na Suíça, \$9.851 no Japão, \$5.567 nos Estados Unidos, \$359 na China e \$78 na Índia. Veja UNIDO (2005), *Industrial Development Report 2005* (United Nations Industrial Development Organisation, Viena), Tabela A2.1.

[4]. O dado da Coreia em 2002 era \$4.589 e o de Cingapura, \$6.583, UNIDO (2005), Tabela A2.1. Então, o dado de Cingapura é 18 vezes maior do que o da China e 84 vezes o da Índia.

[5]. Banco Mundial (1993), *The East Asian Miracle — Economic Growth and Public Policy* (Oxford University Press, Oxford), p. 102.

[6]. A. Winters (2003), "Trade Policy as Development Policy" em I. Toye (ed.), *Trade and Development — Directions for the Twenty-first Century*, (Edward Elgar, Cheltenham). Conforme citado em J. Stiglitz e A. Charlton (2005), *Fair Trade for All — How Trade Can Promote Development* (Oxford, Oxford University Press), p. 37.

[7]. Para maiores detalhes sobre Taiwan, veja R. Wade (1990), *Governing the Market — Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization* (Princeton University Press, Princeton), pp. 219-220. Além disso, o Partido Nacionalista, que conduziu Taiwan durante os anos de "milagre", foi muito influenciado por intermédio de seu membro Kuomintang em 1920, pelo Partido Socialista Comunista. A constituição de seu partido era aparentemente uma cópia do anterior. O segundo presidente de Taiwan, Chiang-Ching-Kuo, que sucedeu seu pai, Chaing Kai-Shek, como líder do país e cabeça do Estado, era comunista quando jovem e estudou em Moscou com futuros líderes do Partido Comunista Chinês, incluindo-se Deng Xiaoping. Ele conheceu sua esposa russa quando estava estudando em Moscou.

[8]. A Coreia também teve sua parcela de influência marxista. O general

Chung-Hee, que idealizou o milagre econômico coreano, era comunista quando jovem, não à toa por causa da influência de seu irmão, que era um líder comunista local influente em sua província natal. Em 1949, ele foi sentenciado de morte pelo envolvimento em um motim comunista no Exército sul-coreano, mas conseguiu anistia por denunciar publicamente o comunismo. Muitos de seus tenentes também eram comunistas quando jovens.

[9]. Muitos ativistas do desenvolvimento de esquerda contribuíram incondicionalmente para a legitimação da noção de "nivelar o campo de jogo", arremessando de volta o argumento sobre os países desenvolvidos. Eles apontam que o campo de jogo está inclinado ao contrário quando se trata de áreas em que os países em desenvolvimento normalmente (mas nem sempre) são mais fortes (por exemplo, na agricultura e na área têxtil). Se vamos ter livre concorrência, eles argumentam, temos de vê-la em toda parte, e não apenas onde os países mais poderosos acham mais conveniente.

[10]. O fato é que os países pobres têm pouca eficiência em energia e, portanto, emitem muito mais carbono por cada unidade de produção do que os países ricos. Por exemplo, em 2003, a China produziu \$1.471 bilhões de produção e emitiu 1.131 milhões de toneladas de CO₂. Isso significa que, por cada tonelada de CO₂, a China produziu \$1.253. O Japão produziu \$4.390 bilhões, enquanto emitiu 336 milhões de toneladas de CO₂, o que traduz em \$13.065 de produção por tonelada de CO₂. Isso quer dizer que o Japão produziu mais que 10 vezes a produção chinesa por cada tonelada de CO₂. É fato que o Japão é uma das economias mais eficientes em energia, mas mesmo os Estados Unidos, notoriamente eficientes em energia (para um país rico), produziram mais de cinco vezes a produção chinesa por tonelada de CO₂ — eles produziram \$6.928 para cada tonelada de CO₂ que emitiram (eles produziram \$10.946 bilhões de produto e emitiram 1.580 toneladas de CO₂). Os dados de emissão de carbono são da fonte do governo americano G. Marland, T. Boden, e R. Andrés (2006), *Global, Regional and National CO₂ Emissions. In Trends: A Compendium of Data on Global Change*, Carbon Dioxide Information Analysis Center, Oak Ridge National Laboratory, U.S. Department of Energy (disponível on-line em http://cdiac.esd.ornl.gov/trends/emis/tre_tp20.htm). Os dados de produção são do Banco Mundial (2005), *World Development Report 2005* (World Bank, Washington, DC).

[11]. Algumas pessoas consideram que esse Bom Samaritanismo foi

estimulado em parte pela Guerra Fria, que previa que os países capitalistas ricos tivessem um comportamento amistoso com relação aos países pobres para que os últimos "passassem para o outro lado". Mas a concorrência internacional sempre esteve presente. Se a concorrência internacional e a influência fossem a única coisa que fizesse os países ricos "fazerem a coisa certa" no terceiro quarto do século XX, por que os impérios europeus não fizeram o mesmo no século XIX, quando eles estavam em concorrência ainda mais acirrada entre si?

COLOFÃO DIGITAL

Livro eletrônico criado a partir da digitalização de exemplar físico da 1ª edição. Editado com o Sigil 0.9.8 rodando sob o Linux.

Contato:

- ebook.potiguar(a)tutanota.com - envie sua crítica, sugestão, aponte algum erro na edição deste livro ou ofereça sua ajuda para digitalizar e preservar o conhecimento humano, em especial, mas não apenas, o produzido no Rio Grande do Norte e na região Nordeste.

Bibliotecas de livros eletrônicos

- Library Genesis - <http://gen.lib.rus.ec>
- Le Livros - <http://lelivros.love>



HA-JOON CHANG

MAUS **O MITO DO**
SAMARITANOS **LIVRE-COMÉRCIO E**
A HISTÓRIA SECRETA
DO CAPITALISMO

Prefácio à edição brasileira de
Luiz Carlos Bresser-Pereira



Ordem dos Economistas do Brasil
Cultura e Utilidade Pública